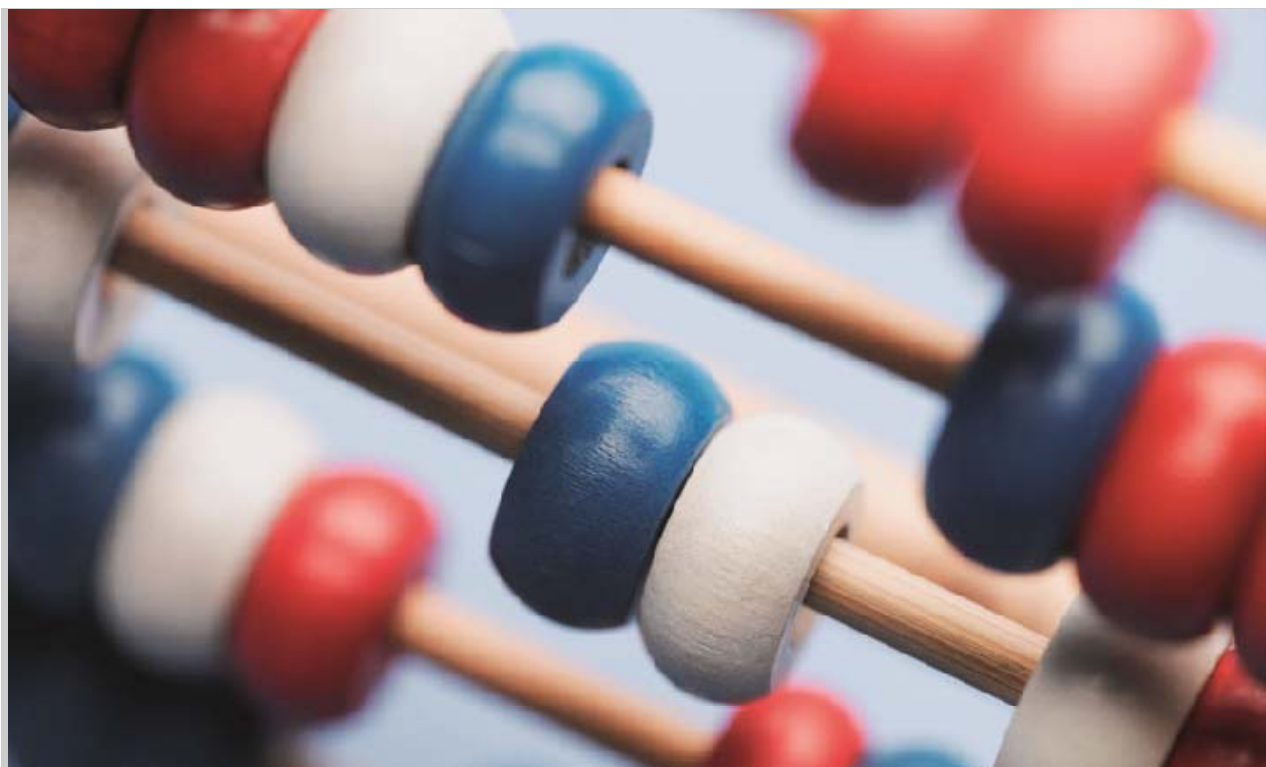


Til  
**Socialministeriet**

Dato  
**September 2011**

# RAPPORT

## EVALUERING AF DEN FRIVILLIGE GÆLDS- RÅDGIVNING



# RAPPORT

## EVALUERING AF DEN FRIVILLIGE GÆLDSRÅDGIVNING

### INDHOLD

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>1</b>
1.1	Om evalueringen	1
1.2	Puljen til frivillig gældsrådgivning	1
<b>2.</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>3</b>
2.1	Konklusion	5
<b>3.</b>	<b>De fem projekter</b>	<b>6</b>
3.1	Om puljens projekter	6
3.2	Beskrivelse af de fem projekter	7
3.3	Projekternes relevans	10
3.4	Implementeringserfaringer	11
3.5	Dokumentation af projekternes indsatser – en udfordring	12
<b>4.</b>	<b>Projekternes aktiviteter</b>	<b>14</b>
4.1	Gældsrådgivningens karakter	14
4.2	Helhedsorienteret versus fokuseret rådgivning	16
4.3	Variation i projekternes tilgang	17
<b>5.</b>	<b>De frivillige</b>	<b>18</b>
5.1	Brugen af frivillige i organisationerne	18
5.2	Frivillige med faglig baggrund	18
5.3	De frivilliges motivation	19
5.4	Procedure for oplæring	20
6.1	Tillid og ligeværd i relationen mellem bruger og frivillige	22
6.2	Ledelse af frivillige	23
6.3	Styrker og udfordringer brugen af frivillige	24
<b>7.</b>	<b>Målgruppe</b>	<b>25</b>
7.1	Datagrundlag	25
7.2	Målgruppe for puljen	25
7.3	Målgruppens økonomiske ressourcer og gæld	32
7.4	Målgruppens sociale profil	34
7.5	Rekruttering af brugere	35
7.6	Borgere, der ikke nås	37
<b>8.</b>	<b>Brugernes udbytte af rådgivningen</b>	<b>39</b>
8.1	Hvorfor søger brugerne gældsrådgivning?	39
8.2	Rådgivningen åbner for øget kapacitet til at håndtere egne problemer	40
8.3	Brugernes udbytte	41
8.4	Brugernes tilfredshed med rådgivningen	45
<b>9.</b>	<b>Metode</b>	<b>47</b>
9.1	Evalueringsdesign	47

# 1. INDLEDNING

## 1.1 Om evalueringen

Evalueringen af den frivillige gældsrådgivning er gennemført af Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) for Socialministeriet. Evalueringen er forløbet fra juni til august 2011. Evalueringen gennemføres midtvejs i puljens forløb, og det er således hensigten, at evalueringen formidler en fyldestgørende status for puljens projekter, ligesom evalueringen på denne baggrund kan pege fremad i forhold til puljens resterende periode.

Formålet med evalueringen er at undersøge om – og i hvilket omfang – rådgivningen hjælper udsatte borgere med at forbedre deres økonomiske situation, hvoraf gæld ofte er en central problematik. Evalueringen skal samtidig bidrage med et fyldestgørende billede af brugerne af ordningen, beskrive de gennemførte aktiviteter og belyse, hvorledes disse bidrager til at opfylde projekternes målsætninger. Evalueringen beskriver ligeledes ordningens nuværende organisering og forholder sig til erfaringerne med denne organisering.

Kriterierne, der ligger til grund for evalueringen, er følgende tre punkter:

- Målopfyldeelse
- Relevans
- Hensigtsmæssighed

Målopfyldeelse retter sig mod at kortlægge og dokumentere udbyttet af puljen med fokus på, hvilke resultater de igangsatte projekter har medvirket til. Ud fra evalueringskriteriet målopfyldeelse vil evalueringen således vurdere, hvilket udbytte brugerne har haft af gældsrådgivningen. Målopfyldeelse er ligeledes relevant i forhold til, hvorvidt målsætningen om brug af frivillige til rådgivningen er opfyldt.

I forhold til kriteriet relevans skal dette aspekt primært belyse, om der er et behov for indsatsen blandt målgruppen. I denne afdækning vil et centralt spørgsmål være en afdækning af puljens målgruppe samt brugernes motivation for at søge rådgivning.

Analysen af hensigtsmæssighed tager udgangspunkt i en vurdering af ordningens konkrete indretning og lokale udmøntning og sigter på at inddrage aktørernes vurderinger af, om ordningens indretning, organisering og administration er hensigtsmæssig i forhold til at understøtte brugernes behov.

Evalueringen baserer sig på en række datakilder. Der er gennemført casebesøg i hver af de fem gældsrådgivninger med interview af projektledere, medarbejdere og rådgivere. Derudover er der lavet kvalitative interview med 30 brugere af gældsrådgivningerne. En del af datamaterialet baserer sig ligeledes på projekternes egen dokumentation. Metoden bag evaluering uddybes i kapitel 9.

## 1.2 Puljen til frivillig gældsrådgivning

Som del af satspuljeaftalen for 2008 blev der afsat 16 millioner kroner over fire år til etablering af gældsrådgivninger målrettet mod socialt udsatte borgere med gæld. Fem projekter har modtaget midler til etablering og drift af gældsrådgivninger. Disse fem projekter er forankret i organisationerne Forbrugerrådet, KFUM's sociale arbejde, Frelsens Hær, Den sociale retshjælp og Settlementet.

Puljen blev uddelt i foråret 2009 og løber frem til efteråret 2012.

Overordnet skal puljens midler muliggøre, at udsatte borgere kan modtage rådgivning om, hvordan de skal håndtere deres gæld og dermed få en mere stabil tilværelse. Rådgivningen, der er gratis for borgerne, skal bidrage til, at udsatte borgere får et overblik over deres økonomi, får lagt et budget og får lagt en realistisk plan for at afdrage på lånene. Det skal på sigt føre til, at borgerne får nedbragt deres gæld og derved forbedret deres sociale situation.

Målgruppen for initiativet er udsatte borgere med en kombination af lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb, som ikke har mulighed for at få hjælp og rådgivning hos fx banker eller private rådgivere. Et bærende element i puljen består i, at gældsrådgivningen varetages af frivillige. Gældsrådgiverne har en relevant faglig baggrund og bruger deres viden og erfaringer fra fx banken til at hjælpe udsatte borgere med gæld.

## 2. SAMMENFATNING

### ***Om puljen***

Fem projekter har modtaget støtte under puljen til frivillig gældsrådgivning til etablering af gældsrådgivninger målrettet mod udsatte borgere. Projekterne er forankret i organisationer, der har særligt forhåndskendskab til gældsrådgivning og/eller målgruppen af socialt udsatte. Gældsrådgivningerne er i udgangspunktet baseret på frivillige kræfter. Opgjort medio 2011 har omkring 4.000 borgere været i et gældsrådgivningsforløb på tværs af rådgivningerne. Der er relativ stor forskel på, hvor mange brugere de enkelte projekter har rådgivet. Forbrugerrådets gældsrådgivning har rådgivet 1.700 borgere, mens KFUM's sociale arbejdes rådgivning har haft godt 200 borgere i forløb i samme periode. Variationen kan hovedsageligt tillægges projekternes størrelse (bevilling og antal frivillige), men beror samtidig på forskellige tilgange, målgruppens sammensætning og implementering af rådgivningen.

Der tilbydes som resultat af puljen gældsrådgivning i København, Taastrup, Odense, Kolding, Haderslev, Esbjerg, Aarhus og Ålborg. Gældsrådgivningerne dækker således geografisk bredt, men ved fremtidig etablering af rådgivninger bør behovet for rådgivning i Midt- og Vestjylland samt Sydsjælland og Lolland/Falster overvejes. En udfordring for rådgivningerne i mindre byer er dog ofte rekruttering af frivillige med de rette kompetencer.

Evalueringen viser, at tilbuddet om gældsrådgivning til udsatte borgere er relevant. Eksisterende viden om socialt udsatte og gæld viser, at gældsproblemer kendetegner mange udsatte borgere. Gælden kan være en barriere for beskæftigelse blandt kontanthjælpsmodtagere, da øget indkomst vil tilfalde offentlige kreditorer, ligesom gældstyngede lejere er i større risiko for udsættelser. Den store søgning til gældsrådgivningerne vidner om, at tilbuddet rammer et behov hos målgruppen, som kun i begrænset omfang dækkes af lignende tilbud.

### ***Projekternes aktiviteter og brugen af frivillige rådgivere***

Gældsrådgivningerne har arbejdet med en forholdsvis ens tilgang til gældsrådgivning på trods af, at der ikke har været en standardisering af tilbuddenes indhold. Aktiviteterne, der iværksættes i rådgivningerne, foregår som regel i en række faser, der grundlæggende kendetegnes ved 1) overblik, 2) budget og 3) aftaler. I første fase skabes overblik over brugerens indtægter, udgifter og den samlede gæld. I anden fase lægges et budget over brugerens økonomi, der danner grundlag for udregning af betalingsevnen. Den sidste fase, der ofte kan være langvarig, handler om at indgå aftaler med brugerens kreditorer om afbetaling, eftergivelse eller henstand. Endvidere undersøges muligheden for frivillig akkord og gældssanering. På tværs af rådgivningerne er der dog en række variationer i rådgivningens karakter. Visse organisationer understreger vigtigheden af, at rådgivningen gives i en helhedsorienteret ramme, hvor der ligeledes tages stilling til brugerens øvrige sociale problemer, mens andre organisationer holder fast i et mere snævert fokus på gæld. Variationen betyder, at der er en forskellighed i tilbuddene til udsatte borgere, hvilket kan være en fordel i forhold til at møde målgruppens forskellige behov. Forskelligheden har dog også medført en kritik fra enkelte projekter af, at borgere med behov for gældsrådgivning ikke får det samme tilbud på tværs af rådgivningerne.

Et centralt element i gældsrådgivningen er de frivillige rådgivere. Der er samlet set ca. 250 frivillige involveret i rådgivningsaktiviteterne under puljen. De frivillige har alle en fagligt relevant baggrund i forhold til gældsrådgivning. Hovedparten af de frivillige er bankrådgivere, men der er ligeledes en del jurister og socialrådgivere tilknyttet rådgivningerne. De frivillige bruger typisk mellem 6-16 timer om måneden på rådgivningsaktiviteter. Rekrutteringen af frivillige foregår gennem annoncering på nettet, samarbejdsaftaler med Finansrådet eller øvrige samarbejder med relevante organisationer. Det har ikke været vanskeligt at rekruttere frivillige, men flere projekter efterlyser rådgivere med socialfaglige kompetencer. Det er således blevet fremført forslag om, at der fra centralt hold etableres samarbejdsaftaler med kommuner eller faglige organisationer, der kan supplere frivillige med socialfaglig baggrund.

Motivationen for de frivillige i at yde gældsrådgivning udspringer primært i et socialt engagement og den kendsgerning, at rådgiverne får mulighed for at bruge deres faglige kompetencer i en sammenhæng, hvor det kommer udsatte borgere med gældsproblemer til gode. Arbejdet som

frivillig opleves som spændende og udfordrende. De frivillige fremhæver særligt, at de i gældsrådgivningen møder en anden type borgere end til daglig, og at de samtidig får mulighed for faglig udvikling.

De frivillige oplæres på forskellig vis til rådgivningen. Samtlige projekter har udbudt kurser for de frivillige. Kurserne kan have forskelligt indhold, men omdrejningspunktet er typisk en opkvalificering af de frivilliges kompetencer i forhold til gældsrådgivning. Endvidere benytter flere projekter parring af nystartede rådgivere med erfarne rådgivere (såkaldt 'følording') som oplæringsmetode. Der er gode erfaringer på tværs af projekterne med sammensætning af rådgivere i tværfaglige teams, hvor en bankrådgiver sættes sammen med en jurist eller en socialrådgiver, hvilket giver en bredere rådgivningskompetence.

Frivilligaspektet i ordningen er ud over at muliggøre kvalificeret rådgivning af borgere, der ikke har mange muligheder for at få hjælp andre steder, særligt vigtigt for den relation, der skabes mellem rådgiver og bruger. Brugere oplever at blive mødt i øjenhøjde og beskriver relationen som tillidsfuld og ligeværdig. Rådgiverne forklarer dette med, at de i mødet med brugerne ikke har en særlig magt, som de ellers ville have i deres vanlige rolle som myndighed eller bank. I gældsrådgivningen møder de derimod brugerne under mere ligeværdige rammer og fungerer som en uvildig part, der stiller sin faglige kunnen til rådighed for brugeren i form af gældsrådgivning.

At gældsrådgiverne helt overvejende drives af frivillig arbejdskraft giver dog samtidig nogle udfordringer for projekterne. Særligt i forhold til ledelse og styring har projektlederne fremhævet, at det i visse situationer kan være vanskeligt at stille de samme krav til frivillige som til ansatte. Dette gør det til tider vanskeligt at skabe en fælles og ensartet faglighed i rådgivningen. Endvidere kan de frivilliges begrænsede ressourcer være en udfordring i forhold til brugere med meget omfangsrige og langvarige sager. Gældsrådgivningerne har generelt haft svært ved at dokumentere indsatsen, hvilket bl.a. hænger sammen med de frivilliges modvilje mod at bruge tiden på administrative opgaver.

### **Målgruppe**

Gældsrådgivningernes dokumentation af brugerne viser en overrepræsentation af kvinder i projekterne i forhold til en typisk målgruppe af socialt udsatte. Brugere er hovedsageligt mellem 30-50 år, men der kommer også en del brugere over 50 år i rådgivningerne. Projekterne har haft svært ved at tiltrække unge brugere; et element, der kunne styrkes fremadrettet, idet projekterne formoder, at rådgivning af de unge vil have en forebyggende effekt. Et meget centralt fund omkring målgruppen er, at ca. 80 pct. af brugerne er enlige (dog undtaget Forbrugerrådets brugere). Dette indikerer, at navnlig enlige er i en udsat position i forhold til gældsproblemer. På tværs af projekterne har omkring halvdelen af brugerne børn. For de projekter, der har registreret brugernes nationalitet, viser data, at 42 pct. af Frelsens Hærs brugere har anden etnisk baggrund, mens det gælder 27 pct. af Settlementets brugere. De øvrige projekter har umiddelbart en markant lavere andel af etniske minoriteter blandt deres brugere. Et andet markant fund vedrørende målgruppen er, at langt hovedparten bor til leje (ca. 80 pct. på tværs af projekterne). Hvad angår brugernes forsørgelsesgrundlag, er en stor andel på kontanthjælp (13-41 pct.), mens væsentlige andele har lønindkomst (12-23 pct.), modtager pension 16-30 pct.) eller dagpenge (7-22 pct.).

Brugere har typisk en samlet gæld på 200.000-600.000 kr., men der er store variationer mellem både brugere og projekter. Brugere af Forbrugerrådets rådgivning har den største gæld (ofte grundet boligæld), mens brugere af Frelsens Hærs rådgivning har den mindste gæld.

Ud over gælden og den ofte forekommende beskæftigelsesproblematik har et flertal af brugerne andre sociale problemer, der stiller dem i en udsat position. Særligt kendetegner det målgruppen, at mange har psykiske vanskeligheder. Ligeledes har flere brugere et misbrug bag sig. Brugernes udsatte position er ifølge rådgiverne en forklarende faktor til de oftest store gældsposter, som belaster brugerne yderligere.

På baggrund af dokumentationen af projekternes målgrupper tegner der sig en række forskelle. Forbrugerrådet henvender sig umiddelbart til en mere ressourcestærk målgruppe, der dog stadig

kan karakteriseres som udsatte borgere, mens Frelsens Hær, KFUM og Settlementet rammer en meget udsat målgruppe, der som hovedregel har komplekse og sammensatte sociale problemer. Den Sociale Rets Hjælp har en meget differentieret målgruppe, der både dækker de mere ressourcestærke og nogle af de allermest udsatte.

Evalueringen finder, at der findes grupper af borgere, som projekterne har vanskeligt ved at nå. I forlængelse heraf anbefales det, at en skærpet indsats over for særligt yngre borgere fra de etniske minoriteter med gældsproblemer overvejes. Rådgivning af de mest skrøbelige sindslidende kan ligeledes tænkes ind i en mere langsigtet og helhedsorienteret indsats, da hjælpen til denne målgruppe er udfordrende under den nuværende organisering.

### ***Brugernes udbytte af rådgivningen***

Brugerne udtrykker generelt stor tilfredshed med gældsrådgivningen og den måde, som de behandles på i rådgivningen. Brugerne giver udtryk for, at det er forbundet med stor skam at have gæld og at måtte opsøge en gældsrådgivning, men de peger samtidig på, at de har oplevet at blive rigtigt godt modtaget af nogle venlige, kompetente og imødekommende gældsrådgivere.

Brugernes udsagn peger entydigt på, at gældsrådgivningerne spiller en meget vigtig rolle for modtagerne af rådgivningen i kraft af, at rådgivningen bidrager til at skabe mere overblik, ro og mindre psykisk belastning for brugerne. Tilgangen til gældsrådgivningen og det overblik, som rådgivningen giver brugerne, vurderes at være med til at igangsætte en empowerment-proces, hvor brugerne føler sig bedre i stand til at handle. Evalueringen kan grundet manglende data ikke dokumentere, hvorvidt brugernes økonomiske situation ændrer sig mere generelt, og hvilke øvrige langsigtede virkninger som rådgivningen medfører for brugerne.

## **2.1 Konklusion**

Det er med den frivillige gældsrådgivning lykkedes at hjælpe et væsentligt antal gældsramte borgere, der for langt hovedpartens vedkommende er socialt udsatte. Det primære udbytte for brugerne er et øget overblik over deres økonomi, hvilket skaber ro i deres situation og giver en oplevelse af overskud i hverdagen. Blandt de adspurgte brugere er der endvidere stor tilfredshed med rådgivningen.

Det er ikke muligt i evalueringen at dokumentere, hvor mange af de rådgivne brugere der har fået etableret en egentlig afbetalingsplan, har fået øget deres rådighedsbeløb eller har fået reduceret gælden. Organisationerne beretter, at det er lykkedes at opnå disse forbedringer for en væsentlig del af målgruppen. De peger dog samtidig på, at mange af brugerne har så lav en indkomst, at de realistiske målsætninger for disse brugere er en stabilisering af deres økonomi, at de skal undgå ny gældssætning, samt at de lærer at leve med gælden som et vilkår og kan styre deres økonomi på denne baggrund. Samlet set viser erfaringerne med den frivillige gældsrådgivning, at brugerne på kort sigt oplever et markant, positivt udbytte af tilbuddet, men at de længerevarende effekter er vanskelige at påvise.

Den frivillige gældsrådgivning udgør et relevant og forholdsvis unikt tilbud til udsatte borgere med gældsproblemer, der har vanskeligt ved at få tilsvarende hjælp andetsteds. Gældsrådgivningernes forankring i frivillige organisationer er med til at understrege, at gældsrådgivningen er en uvildig instans, hvilket anses som meget vigtigt af både brugere og rådgivere. Tilbuddenes karakter forudsætter dog, at de gældsramte borgere er motiverede og modtagelige for denne type hjælp, samt at borgerens øvrige situation muliggør en stabilisering af økonomien. Eksempelvis kan gældsrådgivningerne have svært ved at hjælpe aktive misbrugere eller visse grupper af sindslidende, hvor en anden, oftest social, indsats er mere nærliggende.

### 3. DE FEM PROJEKTER

#### 3.1 Om puljens projekter

Som kort beskrevet i indledningen har fem projekter modtaget midler fra puljen til frivillig gældsrådgivning. De fem projekter er forankret i foreninger eller organisationer, der overordnet set har erfaring med frivillig hjælp til socialt udsatte borgere og – i større eller mindre grad – har erfaring med gældsrådgivning.

Puljens anvendelsesområde er defineret således, at gældsrådgivningerne skal baseres på frivillig arbejdskraft. Ligeledes er det en forudsætning, at de frivillige har en relevant faglig baggrund for at kunne rådgive om gældsproblematikker.

I nedenstående tabel ses en oversigt over de fem projekter, der har modtaget midler fra puljen.

**Tabel 3-1: Oversigt over projekter, der har fået tildelt midler fra puljen til frivillig gældsrådgivning**

Projekt	Bevilling, millioner kroner	Antal frivillige	Antal brugere, pr. juni 2011
Forbrugerrådets gældsrådgivning	5,3*	104	1705
Settlementets gældsrådgivning	3,1	20	315
Den sociale retshjælps gældsrådgivning	3,0	70	1500
KFUM's sociale arbejdes gældsrådgivning	2,8	50	203
Frelsens Hærs gældsrådgivning	0,5	3-4	281

\*Forbrugerrådets gældsrådgivning er givet 5,2 mio. kr. i bevilling samt yderligere 175.000 kr. i 2011.

Samlet set har knap 4.000 borgere modtaget gældsrådgivning fra et af puljens fem projekter. I opgørelsen er der så vidt muligt talt unikke brugere. Antallet af forløb er således højere, da brugerne ofte kommer igen et antal måneder eller et år senere med et nyt problem eller med behov for rådgivning, der følger op på et tidligere forløb. I kapitel 7 om målgruppen gives en beskrivelse af brugerne af rådgivningerne.

Af tabellen ses ligeledes en opgørelse over antallet af frivillige. Det fremgår heraf, at der er stor spredning i antallet af frivillige i de fem projekter, også relativt set i forhold til projektets bevilling. Antallet af frivillige samt deres profiler hænger således i høj grad sammen med de enkelte projekters organisering af frivilligressourcerne, hvilket uddybes i kapitel 5.

I forhold til forholdet mellem bevillingens størrelse, antal frivillige og antal brugere er et relevant forhold ligeledes typen af rådgivning, der tilbydes brugerne i de enkelte rådgivninger. Flere parametre er relevante for denne betragtning, herunder målgruppens sammensætning, målgruppens gældsproblematikker, bredden og dybden af rådgivningen, mv. Disse aspekter belyses løbende i rapporten.

Det var en forudsætning for puljen, at den frivillige gældsrådgivning fortrinsvis skulle etableres i større byer, men at rådgivning også kunne etableres i mindre kommuner. Nedenstående figur viser de danske byer, hvor det er muligt at modtage gratis gældsrådgivning fra et af de fem projekter.



Figur 3-1: Gældsrådgivningernes geografiske placering



Af kortet fremgår det, at der er rådgivning i byerne: København, Taastrup, Odense, Kolding, Haderslev, Esbjerg, Aarhus og Aalborg. Hovedvægten af rådgivningerne ligger i København, i det alle fem projekter tilbyder rådgivning i hovedstaden<sup>1</sup>.

Den geografiske distribution af rådgivningerne viser, at der er længst til (fysisk) rådgivning for borgere, der bor i udkantsdanmark, herunder navnlig Sydsjælland og Lolland/Falster samt Vestjylland. Dette stemmer overens med en del af projekternes erfaringer, der netop viser, at det er vanskeligt at imødekomme borgere med behov for rådgivning, der bor langt fra rådgivningsstederne. Enkelte projekter tilbyder telefonisk rådgivning, hvilket kan afdække noget af behovet for rådgivning blandt borgere, der bor langt fra større byer.

Blandt de organisationer, der har forsøgt sig med etablering i mindre byer, er erfaringen blandt andet, at det kan være vanskeligt at rekruttere frivillige med den relevante faglige baggrund, hvilket uddybes nærmere i kapitel 5.

### 3.2 Beskrivelse af de fem projekter

I indeværende afsnit gives en kort introduktion til projekterne i puljen. Fokus er på projekternes formål, personale, åbningstider mv. Projekternes faglige tilgang samt øvrige aspekter præsenteres tematisk og tværgående andetsteds i rapporten.

#### *Forbrugerrådets gældsrådgivning*

Formålet med forbrugerrådets gældsrådgivning er at sætte brugeren bedre i stand til at kunne varetage egne økonomiske interesser. Sagt med andre ord tilsigter rådgivningen at give brugerne hjælp til selvhjælp. Dette skal ske ved, at brugeren tilbydes en uafhængig og professionel hjælp og vejledning, der skal bidrage til, at brugeren får styr på privatøkonomien.

Hos forbrugerrådets rådgivning lægger man vægt på, at der arbejdes ud fra et værdineutralt grundlag. Dette betyder for eksempel, at rådgiverne i vid udstrækning forholder sig neutralt til, hvad den pågældende borger vælger at bruge sine penge på, da fokus er på at skabe sammenhæng i økonomien med respekt for den enkelte brugers prioriteringer.

<sup>1</sup> Dog ikke længere Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling pr. 1.8.2011.

Forbrugerrådets gældsrådgivning er blevet tildelt 5,1 mio. kr. plus en ekstrabevilling på 175.000 kr. til en midlertidigt ansat akademisk medarbejder. Der er ansat en projektleder samt 3 medarbejdere, og derudover er der i alt 104 frivillige.

Rådgivningen finder sted i København, Odense, Aalborg og Esbjerg. I København foregår rådgivningen i lokaler, der er stillet til rådighed af Københavns retshjælp, mens rådgivningen i Aalborg og Esbjerg foregår på hovedbiblioteket. Rådgivningen har åbent én gang om ugen i tidsrummet 16-18. Dog har rådgivningen i København suppleret med en ekstra åbningsdag om ugen. Derudover er der ligeledes åbent for telefonisk rådgivning én gang om ugen i 2 timer. Projektets erfaring er, at mange af Forbrugerrådets sager kan klares gennem telefonen.

### ***Settlementets frivillige gældsrådgivning***

Formålet med Settlementets gældsrådgivning er at give socialt udsatte borgere adgang til relevant professionel rådgivning om deres privatøkonomi og gæld samt motivere disse til at håndtere deres økonomiske problemer på en ny måde og udvide målgruppens kompetencer på dette område. Dette med henblik på, at borgeren kommer ud af gældsælden og hen mod en stabilisering og forbedring af dennes tilværelse. Projektet har fokus på at kunne hjælpe de allermost udsatte borgere, som ikke har andre steder at henvende sig.

Settlementet har flere års erfaring i at yde frivillig rådgivning af juridisk og psykologisk karakter, som ifølge projektet har haft praktisk værdi for borgernes evne til at skabe en bedre tilværelse. Denne erfaring har fungeret som afsæt for den nuværende gældsrådgivning.

Settlementets gældsrådgivning er blevet tildelt 3,1 mio. kr., og rådgivningen består af en leder (hvis løn delvist er dækket af projektmidler), to lønnede koordinatore og 20 frivillige.

Rådgivningen finder sted på Vesterbro i København på et værested, som den frivillige forening Kristelig Studenter-Settlement kører. Rådgivningen har åbent 2 dage om ugen i tidsrummet 17-20. Selvom det også er muligt for brugerne at henvende sig telefonisk, foregår rådgivningen altid ved personligt fremmøde, da projektets vurdering er, at dette er mest hensigtsmæssigt med et fysisk møde.

### ***Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling***

Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling (DSRG) er forankret hos Den Sociale Retshjælp i Aarhus og har til formål at hjælpe socialt udsatte borgere til at håndtere deres gældsproblemer. DSRG sigter mod, at brugerne får et komplet overblik over deres samlede gældsproblem med henblik på at hjælpe dem til at indgå afdragsordninger og herigennem reducere gælden, hvilket i sidste ende vil øge deres rådighedsforløb. Med afsæt i forankringen i Den Sociale Retshjælp har DSRG en helhedsorienteret problemløsning for øje i erkendelse af, at udsatte borgere oftest har problematikker, der strækker sig ud over det gældsmæssige element.

Imidlertid har erfaringerne hos DSRG vist, at det var for ressourcekrævende at tilbyde egentlig gældssagsbehandling<sup>2</sup> med de ressourcer, som projektet havde til rådighed. Projektet har derfor omorganiseret sig fra sommeren 2011 med tilbud om mere basal gældsrådgivning.

Indtil sommeren 2011 tilbød DSRG gældssagsbehandling til borgere, der henvendte sig direkte, samt til et større antal borgere, der blev henvist gennem en lang række samarbejdspartnere, herunder fængsler, forsorgshjem og psykiatrien. DSRG havde oprettet to særlige afdelinger, Management I og II, der tog sig af gældsproblematikker for henholdsvis nuværende og tidligere indsatte samt hjemløse, misbrugere, psykisk syge og enlige forsørgere. Gældssagsbehandlingen for disse målgrupper var ofte af omfattende karakter og tog typisk 25-50 arbejdstimer pr. forløb.

<sup>2</sup> Den Sociale Retshjælp skelner mellem gældsrådgivning og gældssagsbehandling. Gældsrådgivning er af kortvarig karakter, og der arbejdes i udgangspunktet ikke med fuldmagt og kontakt til kreditorer. Gældssagsbehandling er derimod en mere omfattende rådgivning, hvor projektet modtager en fuldmagt fra klienten og varetager kontakten og aftaleindgåelse med kreditorerne, hvilket typisk strækker sig over en længere periode.

Den nye organisering (efter sommeren 2011) er i stedet baseret på telefonisk rådgivning, der gives af et team med erfarne gældsrådgivere. Rådgivningen gives til alle, der henvender sig og er således ikke målrettet en snæver målgruppe.

DSRG er blevet tildelt 3,0 mio. kr. Gældsafdelingen består af en projektleder (halvtidsstilling), tre lønnede afdelingsledere samt pt. fem frivillige. Der har tidligere været en større andel frivillige, omkring 80, der arbejdede i Management I og II. DSRG har endvidere haft mellem 10-19 praktikanter tilknyttet hvert semester.

Rådgivningen er før sommeren 2011 givet i både København og Aarhus. Med den ny organisering fortsætter rådgivningen i Aarhus, mens rådgivningen i København ikke videreføres. DSRG har derimod åbnet en ny afdeling i Rønne på Bornholm med midler fra TrygFonden (og således ikke finansieret af gældspuljemidlerne).

Åbningstiden for den telefoniske rådgivning er torsdag og tirsdag kl. 13-19, og på Bornholm er der åbent mandag kl. 18-19. Rådgiverne er dog i udgangspunktet på kontoret alle hverdage.

#### ***KFUM – gældsrådgivningsprojektet "På fode igen – økonomisk livsmestring"***

Formålet med projekt "På fode igen – økonomisk livsmestring" er at hjælpe udsatte borgere til at få et overblik over deres økonomiske situation og motivere dem til at reducere deres gæld. Projektets særlige fokus er at udvikle individuelt baserede økonomiske livsmestringsstrategier for udsatte borgere i tæt samarbejde med ressourcestærke og kompetente frivillige.

KFUM's sociale arbejdes gældsrådgivningsprojekt *På fode igen – økonomisk livsmestring* – er blevet tildelt i alt 2,8 mio. kr. af Socialministeriet til at drive gældsrådgivninger forskellige steder i Danmark.

Rådgivningen foregår i følgende 7 kommuner; København, Aarhus, Odense, Esbjerg, Kolding, Haderslev og Taastrup. Der er i projektet lagt vægt på, at der er en geografisk fordeling af gældsrådgivninger i landet, primært i de største byer. Rådgivningen er forankret på 8 af KFUM's Sociale Arbejdes sociale caféer og på to bosteder. Placeringen på de sociale caféer betyder ifølge projektet, at brugerne mødes i trygge og ofte vante rammer, når de modtager gældsrådgivning. Projektet har erfaret, at de sociale cafeer som platform for rådgivningen er hensigtsmæssige i forhold til den ønskede målgruppe, idet brugerne ofte er utrygge ved banken eller advokatkontorer med mere formelle rammer. De sociale cafeer har et bredt kendskab blandt målgruppen af socialt udsatte i de pågældende byer, hvilket har sikret et rekrutteringsgrundlag af brugere med de relevante behov for projektet.

I KFUM's gældsrådgivning er der to medarbejdere og 50 frivillige. De fleste af KFUM's gældsrådgivninger har åbent to timer om eftermiddagen én gang om ugen. Dog er der på 2 ud af de 7 rådgivninger suppleret med en ekstra åbningsdag hver anden uge.

#### ***Frelsens Hærs gældsrådgivning***

Frelsens Hærs sociale arbejde er rettet mod de svageste grupper i samfundet. Formålet med frelsens hærs frivillige gældsrådgivning er at hjælpe mennesker, der kæmper med svære økonomiske belastninger, med at få orden i deres økonomi. Projektet søger at hjælpe brugerne ud af deres fastlåste situation gennem rådgivningen og ved at tage kontakt til disses kreditorer/boligselskaber.

Gældsrådgivningen hos Frelsens Hær lægger vægt på at have en helhedsorienteret tilgang til brugerne, idet holdningen er, at man er nødt til at se på det hele menneske og ikke blot det økonomiske aspekt. Der, hvor det skønnes nødvendigt, vil de brugere, der kæmper med flere tunge belastninger, henvises til andre projekter enten i Frelsens Hær eller andet regi. Derudover har brugerne hos Frelsens Hærs gældsrådgivning mulighed for at modtage en donation fx i form af et gavekort til en af Frelsens Hærs genbrugsbutikker eller i form af et pengebeløb, såfremt det skønnes nødvendigt og hensigtsmæssigt af rådgiverne.

Rådgivningen finder sted i Frelsens Hærs hus (Kalejdoskop) beliggende på Nørrebro i København. I huset foregår der ud over gældsrådgivningen ligeledes andre typer af aktiviteter, da stedet fungerer som socialt kursus- og værested og er åbent for alle.

Det er primært personer fra Storkøbenhavn, som benytter sig af rådgivningen, og mange af de brugere, der kommer i huset, er fra lokalområdet på Nørrebro. Beboersammensætningen på Nørrebro afspejles også i, at der er en forholdsvis stor andel af brugerne, der har anden etnisk baggrund end dansk.

Frelsens Hærs gældsrådgivning er i alt blevet tildelt 500.000 kr. af Socialministeriet. Rådgivningen består af fire rådgivere og tre-fire frivillige og har åben hver mandag i tidsrummet 16.30-19.00.

Frelsens Hær har mange års erfaring med socialt arbejde og har som del af deres sociale arbejde beskæftiget sig med gældsrådgivning gennem længere tid. Erfaringerne med dette bruges som platform for den nuværende gældsrådgivning. Dette betyder, at Frelsens Hær har et indgående kendskab til målgruppen, samtidig med at der er opbygget et netværk, som omfatter finansielle institutioner, kreditorer samt socialrådgivere og psykologer.

### 3.3 Projekternes relevans

Baggrunden for gældsrådgivning af socialt udsatte borgere er, at eksisterende viden på området viser, at mange i målgruppen er tynget af gæld og øvrige økonomiske problemer, der betyder, at de har svært ved at overskue deres økonomi, at de risikerer at miste deres bolig<sup>3</sup>, og at gælden fører til øvrige sociale begivenheder, der kunne være undgået. Lejere med høj gældsakkumulering har væsentlig større risiko for at blive sat ud af deres boliger end andre lejere, ligesom tre ud af fire udsatte lejere har svært ved at administrere deres økonomi. SFI peger i deres rapport "*Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse.*" fra 2008 på, at kombinationen af lav indkomst og høj gæld er afgørende for, om lejere bliver sat ud af deres boliger.<sup>4</sup>

Gæld og øvrige økonomiske problemer er derudover en markant stressfaktor og en social barriere for de gældsramte, særligt hvis disse i forvejen er tynget af sociale problemer.

Desuden kan gæld blandt modtagere af kontanthjælp formentlig være en barriere for beskæftigelse i den forstand, at beskæftigelse og dermed højere indkomst ofte medfører krav om større ydelser på gælden, og at dette kan virke som negativt incitament til at søge job.<sup>5</sup> I en undersøgelse fra 2006, der undersøger grundlaget for en eftergivelse af offentlig gæld til kontanthjælpsmodtagere på baggrund af ovenstående hypotese, viser data, at 52 pct. af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i Københavns Kommune har gæld, og at deres samlede gæld i gennemsnit udgør 52.569 kr.<sup>6</sup>

En tidligere undersøgelse indikerer, at omkring 60 pct. af socialt udsatte har gældsproblemer<sup>7</sup>. Som en anden indikator på målgruppens størrelse er 218.000 danskere (2011) registreret i skyldnerregistret RKI, hvilket er en stigning på 5,1 pct. fra året før<sup>8</sup>. Der findes dog ikke datagrundlag for at vurdere, hvor mange af disse skyldnere, der kan kategoriseres som socialt udsatte eller resourcesvage. I forhold til puljens målgruppe, som den er defineret i oplægget til puljen<sup>9</sup>, er det ikke muligt at estimere målgruppens størrelse eksakt. Dette falder i tråd med projekternes praksis, der hver især har defineret deres målgruppe inden for den givne ramme.

<sup>3</sup> Gunvor Christensen & Torben Heien Nielsen: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:09.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Martin Rasmussen: *Kontanthjælpsmodtageres gæld. Eftergivelse af offentlig gæld.* Socialforskningsinstituttet, 06:06.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> HMS-undersøgelsen, AKF, 2001-2003.

<sup>8</sup> <http://www.experian.dk/assets/presse/brochures/experian-rki-analyse-februar-2011-faktaark.pdf>

<sup>9</sup> Vejledning om ansøgning til puljen Etablering af frivillig gældsrådgivning § 15.13.28.70, Velfærdsministeriet.

Søgningen til gældsrådgivningerne vidner om, at der er et omfangsrigt og udækket behov for gældsrådgivning til udsatte borgere. Alle fem projekter har oplevet en stor eller lige frem massiv søgning, hvilket har resulteret i ventelister og periodevist stop for optag af nye sager. I enkelte projekter var dette dog ikke tilfældet i opstartsfasen, hvor der ikke søgningen var mindre. Billedet på tværs af de fem projekter er dog, at der for nuværende er en meget stor søgning til tilbuddet om gratis gældsrådgivning. For at afdække relevansen af projekterne fyldestgørende er det dog nødvendigt ligeledes at se på målgruppen for rådgivningerne, hvilket behandles i kapitel 7.

Udsatte borgere, der ikke får hjælp i et af de fem projekter under puljen til frivillig gældsrådgivning, har en række andre muligheder for at få gratis gældsrådgivning. Der kan i denne forbindelse skelnes mellem private og kommunale tilbud. Få private organisationer og foreninger tilbyder gældsrådgivning. Mødrehjælpen tilbyder gennem projektet 'Råd til livet' forældre i Hovedstadsområdet og på Aarhuseggen rådgivning om personlige og økonomiske problemer og Kollegiet på Gl. Køge Landevej tilbyder gældsrådgivning til de hjemløse beboere. Derudover kan udsatte borgere typisk få lettere økonomisk rådgivning på væresteder eller andre tilbud, hvor der er en socialrådgiver tilknyttet. Blandt de kommunale tilbud eksisterer der kun et egentligt tilbud om gældsrådgivning i Københavns Kommune, hvor borgere kan få én samtale på 1-1½ times varighed med en gældsrådgiver. I landets øvrige kommuner er der ikke sådanne tilbud, men borgerne har ofte mulighed for lettere økonomisk rådgivning (fx budgetlægning) hos deres sagsbehandler. Dog beretter gældsrådgivningsprojekterne, at denne mulighed er indskrænket i de senere år.

Der findes ligeledes mange og varierende private gældsrådgivningstilbud, der fungerer på kommercielle vilkår. En del af motivationen bag puljen var dog, at målgruppen ikke har økonomisk råderum til at benytte disse tilbud.

Det begrænsede antal tilbud om gratis gældsrådgivning, der findes ud over de fem projekter under puljen til frivillige gældsrådgivning, illustrerer, at der ikke før puljens udmøntning eller for nuværende eksisterer mange muligheder for gældsrådgivning for udsatte borgere. De øvrige tilbud, der findes, er endvidere placeret i København og Aarhus og er tiltænkt en snæver målgruppe. Dette er således en indikator for puljens relevans, når målgruppens behov på baggrund af den eksisterende viden om socialt udsattes gældsproblemer tages i betragtning.

### 3.4 Implementeringserfaringer

På tværs af de fem projekter, der er forankret i de forskellige organisationer, eksisterede der et erfaringsmæssigt grundlag for tilbuddet om gældsrådgivning forud for projekternes etablering. Disse erfaringer har været essentielle for at kunne etablere tilbud om gældsrådgivning for udsatte borgere. Enkelte af organisationerne, herunder Frelsens Hær og Den Sociale Retshjælp, har forud for etableringen af puljen tilbudt egentlig gældsrådgivning som del af deres øvrige arbejde.

Organisationerne, der ikke havde en eksisterende platform for gældsrådgivning, har oplevet, at det kræver et stort arbejde at få gældsrådgivningen iværksat i det ønskede omfang. Navnlig når rådgivningen baserer sig på frivillig arbejdskraft (et aspekt der behandles yderligere i kapitel 5) og er spredt på forskellige lokaliteter, er der udfordringer forbundet med at få et konsistent tilbud af høj faglig kvalitet til at køre. Disse udfordringer kræver en stor arbejdsindsats fra projektledere og koordinatore, hvilket derfor har fyldt meget i opstarten.

Som nævnt i ovenstående afsnit 3.3, var der fra start en meget stor søgning på særligt visse af projekterne. Dette gælder særligt Den Sociale Retshjælp og Forbrugerrådets gældsrådgivning. Den store søgning hænger ifølge organisationerne sammen med den store offentlige fokus, der har været på gældsproblemer, hvilket har fået mange borgere til at opsøge hjælp til gældshåndtering. Medieomtalen, der også skal ses i lyset af finanskrisen, har medvirket til en legitimisering af at tale om gældsproblemer, hvilket samtlige organisationer har kunnet mærke i tilstrømningen af brugere og den øgede åbenhed omkring gældsproblemer. For Den Sociale Retshjælp var det en egentlig barriere for projektet, at det daværende Velfærdsministerium udsendte en pressemeddelelse om, hvilke projekter der havde modtaget støtte, førend projekterne selv var endeligt informeret. Ifølge projektlederen medførte dette en regulær telefonstorm, som projektet ikke var klædt på til på daværende tidspunkt.

Den meget store søgning til særligt Forbrugerrådet og Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling betyder samtidig, at det er væsentligt at diskutere visitation af brugere og navnlig kriterierne herfor, hvis puljens midler skal maksimeres i forhold til at nå den ønskede målgruppe. Denne udfordring behandles i kapitel 7.

I forhold til forudsætninger for rådgivningen besidder organisationerne i større eller mindre grad kompetencer inden for de juridiske og socialfaglige felter, hvilket har været af særlig relevans for tilbuddenes karakter.

Forbrugerrådet og Den Sociale Retshjælp er to organisationer, hvis primære fokus ligger inden for det retslige område. Dette afspejles også i deres tilgang til gældsrådgivningen, der kendetegnes af en stærk fokus på debitorens juridiske rettigheder og handlemuligheder, de typiske konflikter, der opstår mellem kreditor og debitor, rådgivning i forhold til møde i fogedretten etc. Begge disse organisationer har samtidig markeret sig i den politiske debat om regulering af kreditmarkedet og låntagernes rettigheder.

KFUM's sociale arbejde, Settlementet og Frelsens Hær er eksempler på organisationer, der primært har haft forskellige typer socialt arbejde som deres kerneopgave. Disse organisationers kompetencer i forhold til puljens formål er derfor et indgående kendskab til målgruppen, hvilket særligt har været vigtigt i forhold til rekrutteringen af de mest udsatte grupper. Afsættet i det sociale arbejde har også medvirket til en mere helhedsorienteret tilgang i forhold til brugerne, idet de pågældende organisationer i hovedreglen udbyder en række andre tilbud (cafe/værested, psykologisk rådgivning, forskellige aktiviteter for udsatte, etc.), der sikrer, at der i organisationen er muligheder for støtte til den udsatte borger, der rækker ud over gældsrådgivningen.

Ovenstående skitsering af de forskellige 'organisationsstyper' tjener det formål at beskrive, hvorledes det erfarings- og vidensgrundlag, der var til stede i organisationerne forud for gældspulje-projekterne, har haft betydning for implementeringen af gældsrådgivningen. Projekterne har således, som det vil blive uddybet i kapitel 4 om aktiviteter og kapitel 7 om målgruppe, forskellig karakter. Forskelligheden kommer til udtryk såvel i projekternes fysiske forankring (hvor gives rådgivningen) og den værdimæssige forankring (hvordan mødes brugeren, og hvordan er rådgivningens karakter).

I sidste ende bidrager forskelligheden mellem projekterne til variation i tilbuddene til borgerne, mens enkelte af organisationerne dog mener, at der skulle implementeres en mere standardiseret og ensartet gældsrådgivning på tværs af projekterne; en diskussion, vi vender tilbage til i kapitel 4.

### 3.5 Dokumentation af projekternes indsats – en udfordring

Det er i vejledningen til ansøgningen om midler fra puljen formuleret som et krav til projekterne, at de systematisk skal dokumentere antallet af brugere, indsatsen samt effekter eller forandring for målgruppen som følge af gældsrådgivningen. Den nærmere ramme for denne dokumentation er ikke præciseret, ud over at projekterne årligt skal indsende en status for projektet. Herudover er der opstillet nogle konkrete forslag til spørgsmål, som det kunne være relevant at dokumentere. Dette omhandler bl.a. størrelsen på brugernes gæld, brugerens indkomst, karakteren af og formålet med brugerens seneste lån, den primære årsag til, hvorfor gældsætningen har medført økonomiske problemer for brugeren samt gældsætningens konsekvenser.

Rambøll har i evalueringen kunnet konstatere, at projekterne gennemgående har været udfordret og har haft vanskeligt ved selvstændigt at oparbejde en systematisk dokumentation af rådgivningernes arbejde. Samtidig har det været tydeligt, at projekterne har haft meget forskellige former for dokumentation, ligesom selve proceduren for indsamlingen af og den efterfølgende behandling af dokumentationen varierer betydeligt.

For et par af projekterne er det lykket at udarbejde et solidt dokumentationsmateriale (med registreringsskemaer og evalueringer), der understøtter de mål, som projekterne har for rådgivningen. Imidlertid har disse projekter været udfordret af, at implementeringen har vist sig vanskelig, og at dokumentationsmaterialet ikke er anvendt i det ønskede omfang.

Projekterne har gennemgående haft følgende tre udfordringer vedrørende oparbejdningen af en systematisk dokumentation af gældsrådgivningernes arbejde:

- Dokumentationskravene har fra starten været upræcise, og projekterne har været usikre på, hvilke konkrete krav og informationer de løbende skulle dokumentere.
- Den manglende fælles ramme for dokumentationen har betydet, at projekterne selv har skullet stå for tilrettelæggelse af dokumentationen, både hvad angår de konkrete spørgsmål og proceduren for indsamling og bearbejdning heraf. Projekterne har i varierende grad haft de nødvendige ressourcer og den nødvendige faglige viden og kapacitet til at opbygge et systematisk og anvendeligt dokumentationsapparat, og de har haft svært ved at vurdere og definere, hvad der var de mest centrale – og målbare – resultater af deres arbejde.
- Projekterne står endvidere over for en udfordring i og med, at de er baseret på frivillig arbejdskraft. Som rapporten senere redegør for (i afsnit 5.6.), foretrækker de frivillige at bruge deres tid på den direkte kontakt med brugerne, hvorimod de ikke er interesserede i at bruge tid på dokumentation som til en vis grad ses som en administrativ byrde.

For at kunne vurdere brugen af gældsrådgivningerne, målgruppen og dennes problemer og situation samt de eventuelle kort- eller langsigtede resultater af indsatsen er det vigtigt, at der foregår en nogenlunde ensartet og systematisk dokumentation af arbejdet i gældsrådgivningerne. Samtidig er det vigtigt, at dokumentationen tilrettelægges på en måde og er af et omfang, som tager hensyn til, at arbejdet udføres af frivillige, og at ressourcerne og kapaciteten til at varetage opgaven er begrænset.

Rambøll foreslår derfor, at der udvikles en fælles ramme for dokumentationen, og at denne udvikles i samarbejde med organisationerne. Dokumentationen skal samtidig helst integreres i eksisterende arbejdsopgaver, så unødigt ekstra belastning undgås.

En model for gældsrådgivningerne kunne derfor være at arbejde med en række fælles indikatorer, som gældsrådgivningerne skønner, er de mest relevante for at kunne dokumentere indsatsen og de resultater, den fører til for brugerne. Dette kan med fordel gøres i forlængelse af udarbejdelsen af en egentlig (logisk) model<sup>10</sup>, som tydeliggør de forventede virkninger af gældsrådgivningen på henholdsvis kort og længere sigt. Sammen hermed udvælges et mindre antal relevante indikatorer, som organisationerne kan indsamle som led i en dokumentation af indsatsen, og det afklares samtidig, hvem der skal stå for indsamlingen af de relevante oplysninger, og hvordan det skal foregå. En fælles dokumentationsramme, eventuelt understøttet af et særligt skema eller et enkelt IT-understøttet redskab, kunne lette og systematisere organisationernes arbejde med dokumentation. En fælles dokumentationsramme kunne også understøtte en tværgående udviklingsorienteret faglig dialog blandt frivillige og projektledere om målgruppe, indsats og resultater.

Den fælles dokumentationsramme vil være udgangspunktet for dokumentation af centrale resultater, men de enkelte projekter kan endvidere tilpasse den deres individuelle behov (fx dokumentation ift. særlige målgrupper), hvis de ønsker det.

---

<sup>10</sup> En logisk model, også kaldet en forandringsteori, indebærer, at man sandsynliggør de iværksatte aktiviteter virkninger på henholdsvis kort og lang sigt. En sådan model er fordelagtig ift. dokumentation, idet projektet således kan måle på netop de (effekt)indikatorer, som er mest sigende for projektets formål.

## 4. PROJEKTERNES AKTIVITETER

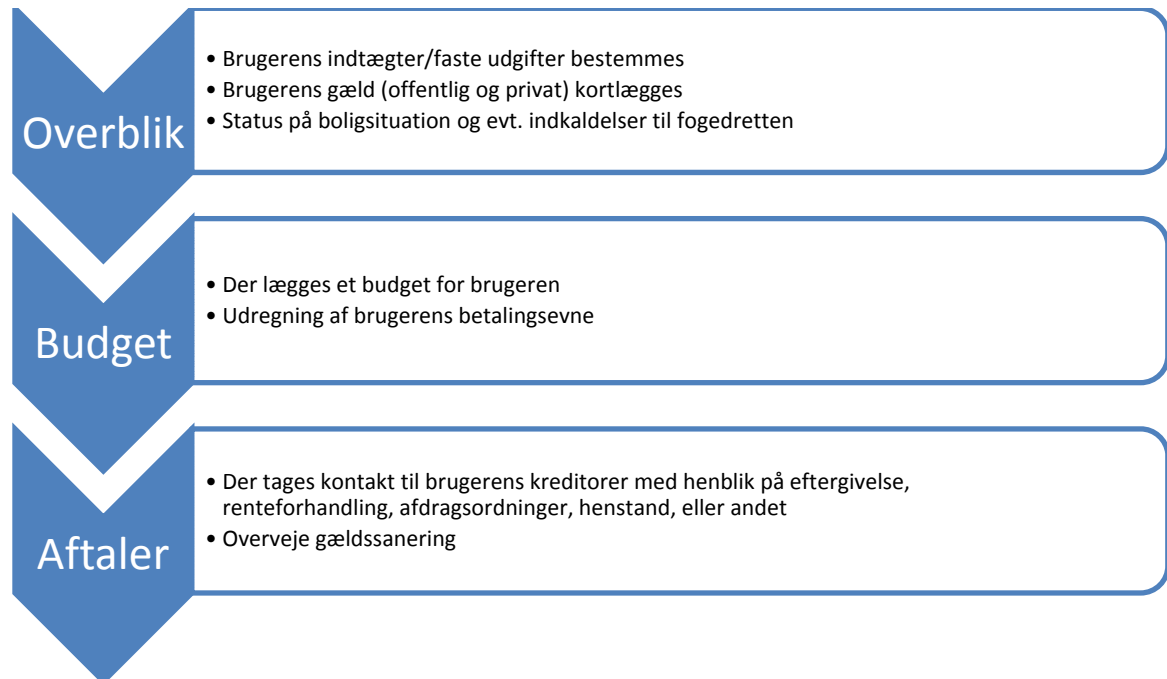
### 4.1 Gældsrådgivningens karakter

I ansøgningsvejledningen til puljen står der, at brugerne af gældsrådgivningerne skal modtage rådgivning med henblik på at få overblik over deres økonomi og motivation til at reducere deres gæld. På langt sigt skal gældsrådgivningen endvidere bidrage til, at borgere med gældsproblemer øger deres rådighedsbeløb, motiveres til at tage arbejde og reducerer risikoen for akut udsættelse af deres bolig.

Inden for disse rammer har hvert af de fem projekter tilrettelagt rådgivningsforløb, der sigter mod at tilbyde den optimale rådgivning til det pågældende projekts målgruppe og de forudsætninger, der i øvrigt er til stede.

Selv om der er tale om fem forskellige projekter, viser evalueringen, at der er stor overensstemmelse mellem projekternes tilgang. Grundlæggende kendetegnes et forløb hos gældsrådgiverne ved følgende faser:

Figur 4-1: Gældsrådgivningens typiske forløb



Modellen oven for er forsimplet i den forstand, at der inden for hvert af de tre trin kan ligge adskillige mindre trin, som er nødvendige at foretage. Ligeledes skal rækkefølgen ikke forstås rigtigt, idet der ofte er overlap eksempelvis mellem kontakt til brugerens kreditorer og fastsættelse af brugerens samlede gæld, hvis brugeren ikke selv kender denne, eller den ikke fremgår af registre.

#### Fase 1: Overblik

På baggrund af rådgivernes erfaring tager hvert trin ofte lang tid. Første fase, der består i at danne overblik, kan typisk foregå ved, at brugeren møder op med en indkøbspose fyldt med diverse – åbnede eller uåbnede - breve fra banken og kreditorer, der skal gennemses og organiseres. Andre brugere er mere organiserede og har et delvist overblik, men mangler mere råd i forhold til handlemuligheder og prioriteringer. Brugeren er ofte forud for mødet blevet bedt om at medbringe en række relevante dokumenter (bl.a. årsopgørelse, lønsedler) ud over breve fra banken og kreditorer. Hvis brugeren ikke har disse med ved første møde, laves en liste over manglende dokumenter, som brugeren skal tage med ved næste møde. Ofte får rådgiveren brugerens 'fast-selv'-kode til Skats hjemmeside samt en fuldmagt fra brugeren, hvis dette skønnes nødvendigt.



Det gælder dog for flere af projekterne, at det vigtigste ved første møde er etablering af en tillidsrelation. Brugere er ofte meget skeptiske overfor 'systemet', hvad enten der er tale om banken eller kommunen, hvorfor det er nødvendigt at skabe en relation, hvor brugeren stoler på, at rådgiveren er der for at hjælpe, og at rådgiveren er på brugerens side. Ud over mistilliden til 'systemet' gælder det ligeledes, at gæld er et meget tabubelagt emne for mange mennesker. Det kræver således overvindelse for brugerne at åbne op omkring deres gældsproblemer, som er forbundet med følelser af skam. For at nå til et sted i processen, hvor der kan tages affære om gælden, ligger der derfor ofte en kortere eller længere snak med rådgiverne, hvor brugerne åbner op og redegør for deres livssituation, og herunder hvordan gælden er vokset dem over hovedet. Rådgiverne fortæller, at mange brugere bliver berørte i denne fase og ofte græder.

Det er forskelligt fra rådgivning til rådgivning og fra rådgiver til rådgiver, hvordan denne tillidsopbyggende og 'lyttende' samtale griber an. Nogle af rådgivningerne prioriterer, at der i denne fase lyttes til hele brugerens situation, hvilket også indebærer en masse andet end selve gælden. Dette gøres ud fra en forståelse af, at gælden er uløseligt forbundet med andre problemer i brugerens liv, og at rådgiverne er nødt til at tage dette med, selvom de ikke nødvendigvis kan løse disse problemer. Andre rådgivninger argumenterer for, at gældsrådgivningen skal handle om gæld og ikke så meget andet. Dette skyldes en skarp adskillelse af kompetencer og ressourcer. En bankrådgiver skal ikke bruge sin tid på at høre om fx brugerens problemer med kontakten til sin sagsbehandler, men i stedet fokusere på at yde gældsrådgivning. Disse to poler er trukket en smule skarpt op, da rådgivningsforløbene sandsynligvis hovedsageligt ligger et sted i midten, men evalueringen viser, at projekterne har forskellige tilgange, og at rådgiverne i de forskellige projekter har varierende praksisser i selve rådgivningsforløbene.

En forudsætning i den indledende fase er ligeledes, at rådgiveren afklarer, hvorvidt brugeren står i fare for en udsættelse af egen bolig eller med en indkaldelse til fogedretten. Rådgiverne er meget opmærksomme på disse akutte udfordringer, da de kræver hurtig handling, hvis brugeren skal hjælpes.

### *Fase 2: Budget*

I anden fase samles trådene fra første fase, og der opstilles et budget på baggrund af brugerens økonomi. Budgettet skal både tjene som værktøj til at afklare brugerens betalingsevne, hvilket er en forudsætning for vurderingen af det videre forløb, og tjener endvidere som et meget vigtigt instrument for brugeren selv både i praktisk og pædagogisk forstand. Brugeren kan fremadrettet på baggrund af budgettet holde overblikket over egen økonomi.

Næste skridt er som regel udregning af brugerens betalingsevne. Dette betyder en udregning af, hvor meget brugeren har til rådighed hver måned, når faste udgifter er betalt, og et vist beløb til er afsat til leveomkostninger. Projekterne har forskellige modeller til udregning af betalingsevne, men grundlæggende er der tale om et regneark, der oftest tager udgangspunkt i gældssaneringslovens satser. Det er dog vigtigt i denne forbindelse, at rådgiverne laver et individuelt skøn og taler med brugeren om, hvad der er realistisk i forhold til brugerens livssituation og egne ønsker. I forlængelse heraf er det vigtigt at afklare brugerens betalingsvilje, da det ikke er sikkert, at brugeren ønsker at afdrage så meget som muligt eller ønsker at leve for det laveste rådighedsbeløb.

Formålet med udregningen af betalingsevnen er, at det danner grundlag for indgåelse af aftaler med kreditorer og dermed den videre gældsafvikling.

### *Fase 3: Aftaler*

Næste skridt for gældsrådgiverne er i samarbejde med brugeren at lægge en strategi for afvikling af gælden. Dette forudsætter dog, at der er en betalingsevne hos brugeren, ligesom der skal være en vilje til stede. Ofte vil gældsrådgiveren forsøge at prioritere gældsposterne og lave et realistisk skøn over, hvad brugeren kan betale til den givne kreditor. Gældsrådgiverne tager derefter kontakt til kreditorerne med forslag om afdragsordninger og eventuel eftergivelse. Der kan ligeledes indgås aftale om frivillig akkord, hvor skyldneren laver en aftale med alle sine kreditorer og betaler et engangsbeløb, og derefter er ude af sin gæld (ud over et lånebeløb til engangsbeløbet, som brugeren typisk finansierer gennem banklån eller privat lån). Akkordaftaler er dog oftest ikke en mulighed for kontanthjælpsmodtagere eller andre med meget lav indkomst, idet de ikke vil have mulighed for at låne et tilstrækkeligt engangsbeløb.

Det forekommer også ofte, at kreditorerne bliver bedt om at give henstand på gælden i tre eller seks måneder med henblik på at skabe ro i brugerens økonomiske situation.

En sidste mulighed er en gældssanering. Gældssanering er en ordning, hvor skyldnerens gæld bliver helt slettet eller sat ned. Hvis gælden bliver sat ned, laves der en afdragsordning for resten af gælden. Imidlertid er der en række krav og forudsætninger for, at domstolene vil godkende en gældssanering. Det er gældsrådgivernes erfaring, at brugerne ofte ikke møder disse krav, da der blandt andet er krav om, at gælden har en vis alder, at brugeren har vist vilje til at afdrage på gælden, at brugerens indkomst er stabil (således ikke kontanthjælp) mv.

På tværs af projekterne er der forskelle i dybden af rådgivningen, særligt i hvad der her benævnes fase 3. Hvor nogle af rådgivningerne tager ansvar for kontakten til kreditorer og sørger for indgåelse af aftaler, er der andre rådgivninger, hvor det ofte pålægges brugeren selv at tage kontakt til kreditorerne og forsøge at indgå aftaler. Denne aktivitet er meget ressourcekrævende, og det er derfor, at enkelte rådgivninger har valgt, at brugerne selv skal varetage denne funktion. Et argument, der understøtter denne praksis, er ifølge rådgiverne også, at brugerne skal tage ansvar for egen økonomi, og kontakten til kreditorer, der typisk har været forsømt gennem mange år, er et godt sted at starte. De rådgivninger, der varetager kontakten for brugerne, gør det ud fra en overvejelse om, at brugerne ressourcemæssigt ofte ikke er i stand til selv at klare kontakten. Endvidere har rådgivningerne erfaringer med, at der er større succesrate, hvis de kontakter kreditorerne frem for brugeren selv. Dette skyldes ifølge rådgivningerne, at det hjælper at have et 'navn' (eksempelvis Forbrugerrådet), ligesom at kreditorerne i højere grad stoler på at der er styr på skyldnerens økonomi – og dermed chance for betaling – hvis en gældsrådgiver er inde over.

Det er KFUM's gældsrådgivning og Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling (med den nye organisering), der har valgt at sige, at kontakten til kreditorer og indgåelse af afbetalingsaftaler i udgangspunktet ligger uden for gældsrådgivernes ressourcemæssige formåen. De øvrige rådgivninger kan dog også vælge, at brugeren selv skal stå for kontakten til kreditorer, hvis de skønner, at han eller hun har de tilstrækkelige ressourcer.

Som konsekvens af ovenstående vedrørende kontakt til kreditorer og andre forhold i rådgivningsforløbene er der forskel på, hvor meget tid de forskellige rådgivninger typisk bruger pr. forløb. Frelsens Hær og Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling argumenterer for, at 'rigtig' gældsrådgivning for målgruppen tager lang tid, måske mellem 25-50 arbejdstimer for en rådgiver. I KFUM's rådgivning kommer de fleste brugere 1-2 gange, og timeforbruget for rådgiverne vil derfor være betragteligt lavere. Dybden – og dermed timeforbruget – i rådgivningen skal opvejes mod det antal brugere, som projektet vil rådgive (bredden), ligesom forpligtelsen af frivillige i forhold til arbejdsbyrde også er relevant i forhold til denne dimension.

#### 4.2 Helhedsorienteret versus fokuseret rådgivning

Som det kort blev skitseret tidligere i kapitlet, er der på tværs af projekterne – og rådgiverne i de enkelte projekter – forskellige opfattelser af, hvad rådgivningen skal dække. I Frelsens Hær, KFUM og Settlementet er gældsrådgivningerne af den opfattelse, at det er nødvendigt med en helhedsorienteret tilgang til brugerne, da der er tale om socialt udsatte borgere med komplekse og sammenkædede problemer. Det er således uhensigtsmæssigt ikke at tage stilling til brugerens forsørgelse, når man taler om brugerens gæld, mener disse projekter. Forankringen i organisationer med socialt arbejde som primær ydelse betyder samtidig, at gældsrådgiverne inden for samme hus kan trække på socialfaglige kompetencer, der gør det oplagt at hjælpe brugeren med andre støttebehov. Der er i disse tre projekter en god repræsentation af socialrådgivere, der kan dække de socialfaglige aspekter af rådgivningen, hvis det er relevant.

I Settlementet er udgangspunktet dog, selv om den brede faglighed er til stede, at rådgivningen skal handle om gæld, da det kræver et skarpt fokus for borgeren, at tage hånd om gælden, hvilket kan træde i baggrunden, hvis rådgivningen samtidig handler om flere andre ting. Projektet henviser dertil til organisationens juridiske eller psykologiske rådgivning, hvis det er relevant for den enkelte bruger.

Hos Den Sociale Retshjælp skal helhedsorienteret (som organisationen selv benævner rådgivningsforløbene) forstås på en lidt anden måde, idet organisationen særligt har fokus på koblingen mellem gæld og de juridiske aspekter. Der er således ikke tale om socialfaglige kompetencer i rådgivningen, men netop muligheden for at trække på retshjælpens ressourcer.

I Forbrugerrådet er projektet af den indstilling, at gældsrådgivningen skal tage udgangspunkt i brugerens gældsproblematikker. Dog gør projektet både brug af økonomiske og juridiske rådgivere, således at rådgivningen får både økonomisk og juridisk karakter. Forbrugerrådet har dog valgt ikke at have socialrådgivere tilknyttet, da det ifølge projektet ligger uden for deres kompetencefelt at rådgive om sociale ydelser, behandlingstilbud, eller hvad det måtte være. Projektet henviser brugerne til relevante tilbud eller samarbejdspartnere (typisk i kommunen), hvis brugeren spørger.

#### 4.3 Variation i projekternes tilgang

Spændet på tværs af projekterne vidner om, at tilbuddene er indrettet forskelligt i forhold til den faglige tilgang. Der er forskellige argumenter for og imod den helhedsorienterede og mere fokuserede tilgang, men Rambøll finder, at variationen stemmer overens med den variation, der findes i projekternes målgrupper (jf. kapitel 7). Projekter, der arbejder med en helhedsorienteret tilgang – forstået som en integration af socialfaglige aspekter – har tilsvarende målgrupper med behov for social støtte, hvorfor det virker oplagt at have disse kompetencer til rådighed. De projekter, der har valgt at arbejde mere fokuseret med gælden som det altoverskyggende fokus, har en mere sammensat målgruppe. Mange af disse brugere har ligeledes behov for anden social støtte, men dette tilbydes ikke i regi af rådgivningen. Dette skyldes, at brugerne typisk ikke har henvendt sig med ønske herom, og at projekterne har valgt udelukkende at have fokus på og kompetencer til at varetage økonomisk gældsrådgivning, hvorfor brugere med behov for anden støtte henvises til øvrige relevante instanser.

De forskellige tilgange hos projekterne, der skyldes de organisationer, de udspringer af, samt de relativt åbne kriterier, puljens projekter er underlagt, betyder, at der findes en variation i tilbuddene til gældsramte borgere. Denne variation kan tolkes positivt ud fra et mangfoldighedsperspektiv om at forskellige målgrupper har forskellige behov, hvilket de frivillige organisationer med deres tilgange hver især forsøger at imødekomme. En kritik, som blandt andet har været fremført af et af puljens projekter, er derimod, at variationen skaber for stor forskel i de tilbud, som gældsramte borgere rundt omkring i landet tilbydes. Bekymringen lyder endvidere på, at hvis der ikke skabes større ensartethed i tilbuddene (herunder deres aktiviteter), så er det vanskeligt at sikre den nødvendige kvalitet på tværs af rådgivningerne.

## 5. DE FRIVILLIGE

Et vigtigt element i etableringen af ordningen med frivillig gældsrådgivning er, at gældsrådgivningerne gør brug af frivillige i forbindelse med rådgivningen. De frivillige rekrutteres med udgangspunkt i, at de har en relevant faglig baggrund som fx økonomer, bankansatte revisorer, jurister, socialrådgivere, eller at de på anden måde har en baggrund, der er relevant i forhold til rådgivning om gældsproblematikker.

Dette kapitel går tættere på organisationernes brug af frivillige. Først belyses i, hvilket omfang der bruges frivillige i organisationerne. Dernæst tegnes der et billede af, hvem de frivillige er, hvordan de rekrutteres, og hvad der er deres motivation for arbejdet.

Organisationerne fremhæver, at brugen af frivillige i rådgivningerne er med til at give gældsrådgivningen en særlig karakter. Dette handler om, at mødet mellem gældsrådgiver og bruger bliver præget af nærvær og tillid. Omvendt peger organisationerne også på udfordringer ved at bruge frivillige i arbejdet. Sidst i kapitlet sætter vi fokus på både styrkerne og udfordringerne ved brugen af frivillige, sådan som det formuleres af organisationerne.

### 5.1 Brugen af frivillige i organisationerne

Antallet af frivillige svinger meget i de forskellige organisationer, som det ses af nedenstående tabel.

**Tabel 5-1: Antallet af frivillige i projekterne**

Projekt	Antal frivillige
Forbrugerrådets gældsrådgivning	104
Settlementets gældsrådgivning	20
Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling	70
KFUM's sociale arbejdes gældsrådgivning	50
Frelsens Hærs gældsrådgivning	3-4

På tværs af de fem rådgivninger er der samlet set involveret omkring 250 frivillige i rådgivningsaktiviteterne under puljen. Der er flest frivillige i Forbrugerrådets gældsrådgivning (104) og Den Sociale Retshjælps gældsafdeling (70). Helt gennemgående viser evalueringen med disse tal, at ordningen i høj grad bæres af frivillige, som står for hovedparten af den rådgivning, som finder sted.

Som en undtagelse har man i Frelsens Hær vurderet, at der kun i begrænset omfang skal bruges frivillige i gældsrådgivningen. Projektlederen i Frelsens Hær forklarer:

“Der er en balance mellem det frivillige og det professionelle. Man kan ikke drive det alene med frivillige, jeg skal kunne stille krav til folk, og det kan man ikke på samme måde til frivillige. Nogle gange kommer de frivillige jo ikke eller skal måske lige pludselig noget andet. Man kan ikke drive sådan noget her kun med frivillige kræfter.” (projektleder, Frelsens Hær)

Dertil kommer, ifølge medarbejderne fra Frelsens Hær, at man i gældsrådgivningen har at gøre med en målgruppe, som har behov for støtte på flere planer, og at arbejdet derfor kræver, at man som person har en meget bred viden (jf. afsnit 4.2). I Frelsens Hær går medarbejderne ofte reelt ind og medvirker i mere personlig rådgivning og sagsbehandling, hvilket organisationen ikke mener matcher de frivilliges kompetencer. De relativt få frivillige, der er i Frelsens Hærs rådgivning, yder dog også gældsrådgivning, men typisk med støtte fra projektets medarbejdere.

### 5.2 Frivillige med faglig baggrund

Det er imidlertid ikke hvem som helst, der kan blive frivillig i gældsrådgivningerne, hvilket ses i de frivilliges uddannelsesmæssige baggrund. Hovedparten af de frivillige er uddannet i bankvirksomhed eller i økonomi, en del har juridisk baggrund, mens andre har en socialrådgiverbaggrund.

Den Social Retshjælp bruger hovedsageligt studerende (særligt fra jurastudiet) i rådgivningen. Der er gennemgående tale om, at rådgiverne er uddannede og erfarne, og at de i rådgivningsøjemed dermed er i stand til at trække på både en faglighed og modenhed i arbejdet som frivillig. Dette er relevant for indsatsen, og ud fra, hvad aktørerne giver udtryk for, er det gennemgående med til at sikre en fagligt kvalificeret tilgang til den økonomiske rådgivning, som brugerne modtager. Hos Den Sociale Retshjælp vægtes særligt den faglige juridiske vinkel med udgangspunkt i, at det er studerende, som er frivillige.

Selvom gældsrådgivningerne peger på den faglige baggrund som et vigtigt fælles fundament og udgangspunkt for kvalificeret rådgivning, fremhæves variationen og mangfoldigheden i frivilligruppen også som et væsentligt element og en vigtig styrke i inddragelsen og brugen af frivillige i arbejdet. Mangfoldigheden er med til at give rådgivningen et mere individuelt præg, der styrker det mellem menneskelige aspekt i rådgivningen og mødet mellem frivillige og brugere.

Det er forskelligt, hvor meget tid de frivillige lægger i indsatsen i de forskellige projekter. I Forbrugerrådet skønner de frivillige, at de bruger omkring 16 timer om måneden, i KFUM bruger de frivillige mellem 6-10 timer om måneden, i Settlementet bruger rådgiverne ca. 12 timer om måneden, mens det i Den Sociale Retshjælp kan være op til 16 timer om ugen, hvoraf teamlederne dog bliver lønnet for de 8.

Helt grundlæggende har projekterne gode erfaringer med at inddrage frivillige. De frivillige fremhæves som kompetente og meget vidende på området. Organisationerne vurderer ligeledes, at det er let at rekruttere frivillige til gældsrådgivningerne, og i nogle tilfælde er der ventelister for at komme til at arbejde som frivillig.

Gældsrådgivningerne har lidt forskellige strategier for at rekruttere frivillige. KFUM og Settlementet har eksempelvis en aftale med Finansrådet om, at Finansrådet formidler kontakt mellem bankrådgivere og gældsrådgivningerne. Dette sker ved, at Finansrådet har opfordret medlemmerne til at rekruttere frivillige blandt deres medarbejdere. Som led i denne rekruttering er der oprettet venteliste til at blive frivillig. Finansinstitutterne giver typisk deres ansatte løn for halvdelen af den tid, de bruger som frivillige. Forbrugerrådet rekrutterer frivillige via deres hjemmeside og frivilligjob.dk og oplever ligeledes stor søgning fra frivillige.

Generelt vurderer gældsrådgivningerne ikke, at det er vanskeligt at rekruttere frivillige, men der efterlyses særligt en stærkere rekruttering og rekrutteringsstrategi for frivillige med socialfaglig baggrund. Der holdes på tværs af rådgivningerne indledende samtaler med de potentielle frivillige, inden de engageres.

### 5.3 De frivilliges motivation

De frivillige fremhæver, at deres arbejde som frivillig i gældsrådgivningerne hænger sammen med, at de forstår sig selv om socialt engagerede. De vil gerne gøre noget for andre og har med gældsrådgivningerne en mulighed for at bruge deres faglighed på en anden måde og i en anden sammenhæng end i deres daglige arbejde.

De frivillige peger på, at de oplever at få meget igen via det frivillige arbejde:

”Jeg synes, det giver mig meget personligt. Langt de fleste borgere er meget tilfredse, når de går. De skammer sig, når de kommer ind, bagefter er de meget lettede. Det [som motiverer mig er...] at hjælpe andre. Jeg synes også, det er spændende at hjælpe med andre problematikker end det primære, de kommer med. Det rent menneskelige er lærende, også fagligt for mig. Mødet med socialt udsatte er vigtigt.” (Frivillig i KFUM)

Andre frivillige peger på, at det at arbejde som frivillig er spændende og udfordrende, fordi man kommer i kontakt med mennesker, som de ellers ikke møder til daglig. Det spændende og udfordrende kommer imidlertid ikke kun fra mødet med brugerne af rådgivningerne, men også fra mødet med andre frivillige, som måske kommer fra en anden baggrund. Særligt har de bankuddannede kunne lære meget af juristerne om de juridiske aspekter ved gældshåndtering. Dette

møde fremhæves ligeledes som væsentligt og medvirkende til at gøre arbejdet som frivillig i gældsrådgivningen interessant.

Nogle frivillige peger dog også på, at det til tider kan være hårdt at være frivillig, fordi man er vidne til andre menneskers alvorlige problemer.

”Jeg er glad for, at jeg er der, men jeg har også lyst til at stoppe hele tiden. Det er hårdt. Man ved aldrig hvad man bliver udsat for. Det er ofte, at vi ikke kan hjælpe folk. De sidder i en gælds fælde, de kommer ikke videre, de har ikke ressourcerne, fx når brugerne ikke kommer igen, selvom de har et akut behov. Andre gange lykkes det, og de er dybt taknemmelige. Der er det hele værd. Man får nogle nedture også. Det er nedslående, når der ikke er nogen løsning på det. Særligt hvis de har børn. Der gør det ondt.” (Frivillig i KFUM)

For de frivillige er det med andre ord vigtigt, at der er en ramme og en måde i gældsrådgivningerne, hvor de kan drøfte deres oplevelser og tanker i en form for debriefing. Selvom rådgiverne kan medvirke til at skabe overblik og hjælpe med gældsproblemer i større eller mindre grad, har de grundlæggende ikke nogen mulighed for at ændre på målgruppens situation, og det kan føles frustrerende og demotiverende at se og erkende, at man reelt ikke har mulighed for at hjælpe. Som frivillig må man være i stand til at håndtere dette, hvilket understreger vigtigheden af, at der sker en ordentlig screening, og at der er klare rammer omkring kravene og forventningerne til de frivillige. Samtidig understreger det vigtigheden af, at gældsrådgivningerne har en procedure for oplæring af de frivillige.

#### 5.4 Procedure for oplæring

Udannelse eller oplæring af rådgivere/frivillige er med andre ord et vigtigt element for organisationerne. Når det kommer til rådgivning af meget udsatte borgere, som måske igennem mange år har haft et misbrug, eller borgere, der er ramt af psykiske vanskeligheder, er der til tider behov for, at rådgiverne har yderligere kompetencer, som gør dem i stand til at kommunikere på en hensigtsmæssig måde og samtidig give borgerne en hensigtsmæssig rådgivning.

Alle gældsrådgivninger opererer med en eller anden form for oplæring af nye gældsrådgivere. I nogle af rådgivningerne foregår det som kurser, mens andre i højere grad bruger føl-ordninger, hvor den frivillige i den første tid altid følger en erfaren rådgiver, før man selv får ansvaret for at give rådgivning til en modtager af rådgivningen. Den nedenstående tabel giver en hurtig oversigt over, hvordan man i de enkelte gældsrådgivninger forsøger at sikre oplæring og en faglig kvalitet i rådgivningen:

**Tabel 5-2: Oplæring og kvalificering af rådgivere i projekterne**

	Forbruger-rådet	Den Sociale Retshjælp	Frelsens Hær	Settlementet	KFUM's sociale arbejde
Kursus	✓	✓	✓	✓	✓
Oplæring/føl	✓	(✓)		✓	✓
(Tværfagligt) team	✓		✓	✓	(✓)
Skriftlige retningslinjer	✓	✓	✓	(✓)	✓

Som det ses af tabellen, gør samtlige projekter i større eller mindre grad brug af forskellige oplæringsaktiviteter som led i kvalificeringen af rådgiverne. Udbuddet af kurser følger dog ikke altid tidspunktet for, at der starter en ny, da det ikke er ressourcemæssigt og logistisk muligt. Det vil derfor ikke altid være alle rådgivere, der har været på kurser, da de typisk afholdes én gang om året eller sjældnere. Brugen af skriftlige retningslinjer er udbredt i alle rådgivningerne, dog har Settlementet ikke en samlet 'håndbog', men giver primært de nystartede materiale fra tidligere kurser.

Der er på tværs af rådgivningerne enighed om, at de frivillige dels skal have nogle faglige kompetencer i forhold til at kunne give en kompetent rådgivning om gæld, og dels skal de frivillige

have nogle personlige kompetencer, der gør dem i stand til at tale med og omgås målgruppen af borgere med gældsproblemer.

Kurser er en måde, hvorpå organisationerne arbejder med at sikre en oplæring af frivillige. Finansrådet arrangerer bl.a. et introduktionskursus for de frivillige, hvor de bliver oplært i privatkunderådgivning, og hvor der ligeledes sættes fokus på personlige kompetencer, som er vigtige i dialogen med modtagere af gældsrådgivning. Det nævnes fra nogle af rådgivningernes side, at det kan være en udfordring reelt at give de frivillige en ordentlig forståelse for de livsvilkår, der eksisterer for de borgere, som befinder sig i en meget socialt udsat situation. En grundlæggende forståelse for situationen for socialt udsatte og gældsplagede borgere er vigtig for at kunne kommunikere og rådgive målgruppen. Mange frivillige kommer fra en baggrund, hvor de ikke tidligere har været i kontakt med den type borgere, der henvender sig i rådgivningerne, og derfor gør man i nogle af rådgivningerne meget ud af at understrege, at der ligger en stor opgave i, at gøre de frivillige i stand til at indgå i dialog med og rådgive andre, der befinder sig i en socialt udsat situation.

Ud over kurser tager rådgivningerne også ofte udgangspunkt i diverse interne oplæringsforløb, i nogle tilfælde som en del af den måde organisationerne i forvejen arbejder med frivillige på. Frivillige indgår fx i forvejen som en fast del hverdagen i de fleste tilbud i KFUM-regi. Organisationen er derfor vant til at gøre brug af og håndtere frivillige, herunder at oplære og støtte frivillige som en integreret del af arbejdet. Fra centralt hold deltager projektlederen fra KFUM altid i det første møde med nye frivillige, og derudover holdes 2-3 opfølgingsmøder årligt. På de lokale caféer står lederne endvidere for at fortælle om stederne og sætte de nye rådgivere ind i arbejdet. For at sikre, at nye rådgivere er klædt ordentligt på til opgaven, stilles der krav om, at nye rådgivere skal være fælles tre gange sammen med en mere erfaren rådgiver, inden de selv kan varetage rådgivning på egen hånd.

Gældsrådgivningerne peger på, at det ofte kræver en særlig viden eller erfaring at kunne håndtere de mest skrøbelige, fx psykiatribrugere, eller sager, som er vanskelige at løse. Projektlederen fra Settlementet forklarer:

”De frivillige skal have hjælp til at forstå de frustrationer, der kommer i mødet med målgruppen. Det er nødvendigt at kunne rumme de mange følelser og aggressioner, når de kommer hos borgerne. For gældsrådgivningen skal gives.” (projektleder, Settlementet)

Frivilligrådgivningernes medarbejdere eller koordinatore er dem, som skal sikre, at indsatserne og rådgivningen bindes sammen, og at de frivillige både er fagligt, men også menneskeligt klædt på til at håndtere arbejdet med borgere, der sidder med en stor personlig gæld. For visse af projekterne er det særligt vigtigt, at der er ressourcer til stede, som de frivillige kan trække på. Settlementet har eksempelvis prioriteret at have to koordinatore ansat til gruppen af 20 frivillige, da projektet mener, at det er vigtigt, at der er en tæt faglig sparring og støtte i rådgivningsforløbene. Koordinatorerne står således både for administration, oplæring, faglig udvikling og sparring og er altid til stede i rådgivningen, når det er åbent.

For at sikre en ordentlig kvalitet i rådgivningen og opbakning til de frivillige tilbyder gældsrådgivningerne også forskellige former for backup, som de frivillige kan benytte, hvis de sidder med en sag, som de ikke umiddelbart kan løse. Som faglig backup har Forbrugerrådet således en frivillig advokat, som kan kontaktes af de fire gældsrådgivningscentre, og der er en juridisk backup, som er fysisk tilstede i rådgivningscentret i København. I nogle af de andre rådgivninger er der socialrådgivere til stede, som de frivillige kan trække på.

I nogle af rådgivningerne søger man endvidere at sætte de frivillige sammen i teams, så de kan støtte og supplere hinanden. En frivillig i KFUM's rådgivning siger:

”Hver anden gang er jeg sammen med en jurist eller socialrådgiver. Det er rart med teams hver gang, og særligt socialrådgiverens input er vigtigt. Det er nødvendigt, fordi der ellers er mange ting, som jeg skal ud og undersøge. Socialrådgiveren har svar på det.” (Frivillig i KFUM)

De frivillige peger næsten entydigt på, at de foretrækker at sidde sammen. Dette handler om, at de føler sig mere trygge, fordi det bliver nemmere at håndtere sværere situationer, men det handler også om at det i højere grad er med til at skabe et kollegialt fællesskab at sidde sammen med en anden frivillig end at sidde alene. Da en del af de frivilliges motivation handler om det sociale element, er det forståeligt, at de frivillige udtrykker dette ønske.

### 6.1 Tillid og ligeværd i relationen mellem bruger og frivillige

Rambøll har i evalueringen spurgt både projektledere, rådgivere og brugere af ordningen om, hvordan de vurderer betydningen af, at rådgiverne er frivillige. Der peges næsten entydigt på, at det frivillige engagement er med til at give relationen mellem bruger og rådgiver et øget præg af ligeværd, og at det synes nemmere at skabe tillid i relationen. Tilliden vurderes endvidere som et vigtigt udgangspunkt for at nå resultater.

”Det er frivilligt arbejde, vi er på samme niveau som borgerne, vi hjælper dem som neutrale og ligeværdige, vi fokuserer på tillidsskabelse. Det er sårbare mennesker, som ikke har turdet fortælle om problemerne før. Tilliden er nødvendig for, at de kommer igen og tør modtage hjælp. Borgerne skal have motivation for at ville hjælpes og ’gå selv’ fremover. Det kræver meget at ændre livssituation, som er et mønster gennem mange år.”  
(Projektleder i Forbrugerrådet)

De interviewede brugere har gennemgående har en rigtig god relation til rådgiverne. Brugerne fortæller, at dette skyldes, at der har været en god og venlig atmosfære, samtidig med at flere af brugerne har fremhævet, at det har været positivt, at de oplevet at blive mødt fordomsfrit og på en ligeværdig måde.

For mange af brugerne er der en høj grad af skam forbundet med deres kaotiske økonomiske situation. Nogle af de interviewede brugere har fortalt, at det har været grænseoverskridende at henvende sig til gældsrådgivningen og fortælle åbent om deres økonomi. Her har det været afgørende for dem, at de er blevet mødt med forståelse og ikke blot en løftet pegefinger. En bruger fra Settlementet udtrykker det således:

”Jeg er blevet mødt uden fordomme. Der har fra starten af været en tryk og god atmosfære, idet de møder folk i øjenhøjde. Det er noget andet end at sidde i jobcenteret eller på kommunen, der er et mere legeværdigt forhold mellem rådgiver og mig. De har været gode til at holde tingene nede på jorden og tage det i mit tempo. De stiller ikke alt for store krav til mig. De har været gode til at finde balancen mellem at stille krav uden at stille for store krav.” (Bruger fra Settlementet)

Det, der fremhæves som forskellen mellem den rådgivning, man som borger kan modtage i offentligt regi, og den rådgivning, man modtager i en frivillig gældsrådgivning, er uafhængigheden og en oplevelse af, at brugerne frit kan fortælle om deres situation og problemer uden, at de skal leve op til bestemte krav som forudsætning for at få hjælp. De kan i den frivillige gældsrådgivning få en hjælp, som med andre ord mere er baseret på en relation og ydelse af hjælp mellem to mennesker, snarere end en hjælp som er funderet i en relation mellem system og borger eller virksomhed og kunde.

En bruger fra KFUM's gældsrådgivning svarer følgende, da han blive spurgt, om det har en betydning, at rådgivningen er frivillig:

”Jeg tror, det har en betydning. De (rådgiverne) er der for at hjælpe, og det kan man mærke. Man føler ikke, at man er til belastning” (Bruger fra KFUM)

Rådgiverne oplever også situationen anderledes sammenlignet med deres almindelige job. Relationen til modtageren af gældsrådgivningen fremhæves af gældsrådgiverne som mere ligeværdig og fri for interesser, fordi man mødes som privatpersoner og ikke som repræsentant for en bank, som sidder over for en kunde eller en dårlig betaler. Samtidig møder rådgiverne ofte en anden type mennesker i gældsrådgivningerne, end dem som de normalt møder i deres daglige arbejde. En rådgiver fra Settlementet fortæller:



”Det er en mere åben og tryk relation, man får til borgeren. De åbner hurtigt op, de bliver lyttet til. Her har vi ingen skjult dagsorden, vi kan ikke trække dem i ydelser. Jeg er jo vant til at have en magt i relationen, idet folk ikke kommer frivilligt, det er anderledes her. Det er ikke en lige relation, men magtforholdet er ikke så skævt.” (Rådgiver, Settlementet)

Både projektledere, de frivillige gældsrådgivere og brugere peger på, at det i kraft af det frivillige engagement er muligt at nå en relation, tillid og åbenhed, som kan bidrage til at give brugerne en større oplevelse af tryk. Trykheden handler om, at modtagerne af gældsrådgivningen i mindre grad er bekymrede for, at rådgivningen ledsages af krav og betingelser, men at den forbliver uvildig og orienteret mod at sikre de bedst mulige løsninger for brugerne. Set i dette lys kan de frivillige gældsrådgivninger med andre ord sandsynligvis få fat i brugere, som ikke almindeligvis ville henvende sig til offentlige instanser for at få råd og vejledning om håndtering af gæld.

## 6.2 Ledelse af frivillige

Projekterne oplever, at det kan være vanskeligt at lede/styre de frivillige. Når rådgiverne melder sig som frivillige, indgår de ikke på samme præmisser som lønansatte med en bindende ansættelseskontrakt og tilhørende ”moralske kodeks”. Dette har skabt udfordringer ift. at sikre deltagelse på kurser, ift. at skabe et professionelt arbejdsmiljø og ift. at skabe en tværgående og nogenlunde ensartet faglighed. Interviewene med rådgiverne peger således på, at mange rådgivere læner sig meget op ad en ’personlig stil’, og at projekterne har oplevet udfordringer i forhold til implementering af en fælles faglig tilgang.

Evalueringen viser, at gældsrådgivningerne bruger en del ressourcer (tid) på at koordinere, instruere, støtte og hjælpe frivillige. Samtidig fordrer det, som beskrevet ovenfor, tæt opfølgning og oplæring, hvis man i gældsrådgivningerne skal sikre en tilstrækkelig faglighed og professionalisme i rådgivningen, samtidig med at respekten for de frivillige fastholdes.

I og med at næsten alle frivillige har et fuldtidsarbejde ved siden af deres engagement som frivillige, er der grænser for, hvor meget tid de kan bruge som frivillige. Dette kan i nogle tilfælde give en udfordring i forhold til at have tilstrækkelig med tid og ressourcer til at tage fat på mere tunge sager. Hvis man fx arbejder frivilligt 10 timer om måneden kan det være vanskeligt at gå ind i en sag med over 30 kreditorer, offentlig gæld, problemer med ydelser etc. De meget tunge sager kræver stor ekspertise og kører ofte i et langvarigt forløb, som måske kan tage op til 50 timer, og sådanne sager kan være vanskelige at håndtere med frivillige. Særligt Frelsens Hær peger på, at de vurderer, at sagerne har en sådan tyngde, at de foretrækker, at sagerne og gældsrådgivningen drives af fastansatte medarbejdere og blot suppleres med enkelte frivillige. Fastholdelsen af frivillige i gældsrådgivningerne kan ligeledes være en udfordring i gældsrådgivningerne, idet engagementet og ressourcerne til at indgå i arbejdet som frivillig kan variere over tid. I forhold til at håndtere særligt de langvarige sager vil en hyppig udskiftning af frivillige være en udfordring. I nogle af gældsrådgiverne (Forbrugerrådet og KFUM's sociale arbejde) lykkes det at fastholde omkring halvdelen af de frivillige over tid (siden projektopstart til nu, svarende til omkring 2 år), mens der i andre rådgivninger er væsentlig større udskiftning. I de tilfælde, hvor der sker en relativ hyppig udskiftning af frivillige, er det vanskeligt at fastholde kontinuiteten i langvarige sager. Dette kan særligt være en udfordring i forhold til udsatte borgere, der har opbygget en tryk relation til netop én bestemt rådgiver.

Gældsrådgivningen i Settlementet peger på, at det kræver omtanke og engagement at håndtere og skabe kontinuitet i gruppen af frivillige. Man peger på, at det er vigtigt at få skabt en god kultur, bygge en god kontakt og sikre en åbenhjertig, kærlig og samtidig faglig atmosfære. Dette understreger betydningen af, at de frivillige i gældsrådgivningerne modtages i en ramme, hvor de kan føle sig hjemme og godt modtaget, og hvor de selv kan få hjælp og supervision, hvis de har brug for det.

Nogle af gældsrådgivningerne arbejder med en indledende screening og fordeling af brugerne, så de matches med frivillige, som er i stand til at håndtere deres sag. Det kan være frivillige, som er inde i særlige problematikker, eller som har særlige kompetencer i forhold til at varetage dialo-

gen med en særlig type borgere. På denne måde bliver det også indledende muligt at vurdere, om der i nogle sager måske er behov for, at der eksempelvis er en socialrådgiver koblet til håndteringen af sagen.

En udfordring for arbejdet med frivillige i nogle af gældsrådgivningerne er, at de frivillige primært interesserer sig for og prioriterer mødet med brugerne og den direkte rådgivning, idet de motiveres af relationen og den hjælp og støtte, de kan yde i det direkte møde med brugerne. Dette betyder, at man i gældsrådgivningerne oplever, at de frivillige ikke ønsker at bruge tid på mere administrative opgaver som fx dokumentation af arbejdet. I ledelsen af frivillige bliver det således en opgave at finde måder, hvorpå man kan opfylde både de frivilliges ønsker med udgangspunkt i deres primære motivation, samtidig med at man sikrer tilstrækkelig uddannelse af de frivillige og tilstrækkelig dokumentation af indsatserne.

### 6.3 **Styrker og udfordringer brugen af frivillige**

Evalueringsens fokus på det frivillige element i gældsrådgivningerne har afdækket en række styrker, men også visse udfordringer ved brugen af frivillige i arbejdet. I alle rådgivningerne – på nær Frelsens Hær – spiller frivillige med en faglig baggrund enten inden for finanssektoren, jura eller socialrådgivning en meget vigtig rolle, som dem der reelt varetager rådgivningen af borgere med gældsproblemer.

Det frivillige engagement giver ifølge projektledere, rådgivere og brugere gældsrådgivningen et særligt præg, hvor man i dialogen mellem frivillig og bruger ofte formår at skabe tillid og nærvær på en måde, som gældsramte borgere ikke altid oplever i kommunikationen med det offentlige system, hvor brugerne måske kan frygte at blive stillet over for krav, hvis de åbent fortæller om deres situation. Dette kan i det frivillige regi give mulighed for at skabe en åben dialog, hvor brugeren oplever at kunne tale mere 'frit' om problemerne, og måske derfor også er i stand til at modtage en mere konkret og anvendelig hjælp. Samtidig understreges mangfoldigheden blandt de frivillige og deres personlige og sociale engagement som en styrke, som kommer til at præge rådgivningen og dialogen med modtagerne af rådgivningen.

Der kan i nogle tilfælde være udfordringer med at sikre en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning, når den varetages af frivillige med meget forskellige baggrunde. Dette håndteres i rådgivningerne gennem indledende screening i rekrutteringsprocessen og forskellige oplæringsinitiativer som kurser, føl-ordninger, opfølgningssamtaler mv. Der peges i nogle af rådgivningerne på, at der er gode erfaringer med tværfaglige teams, hvor de frivillige rådgivere er sat sammen i par med forskellige faglige kompetencer. Brugere har i langt de fleste tilfælde ligeledes sociale eller juridiske problematikker, og i disse situationer vil det være relevant, at disse fagligheder inddrages i rådgivningssituationen. De frivillige, som har indgået i teams, fremhæver, at det også fra deres vinkel anses som en fordel.

I kraft af at der er tale om frivilligt arbejde, kan der være udfordringer med at sikre tilstrækkelig kontinuitet og faglig kvalitet i rådgivningen. For rådgivningerne er der en stor og væsentlig ledelsesmæssig udfordring i at sikre den faglige kvalitet og finde den rette balance mellem krav og gode rammer for de frivillige, som kan sikre kontinuitet i både gruppen af frivillige og i de frivilliges konkrete arbejdsindsats over tid. Set fra et ressourcemæssigt perspektiv er brugen af frivillige en stor fordel i forhold til at kunne køre de frivillige rådgivningstilbud, men det fordrer, at der er afsat tilstrækkeligt med ressourcer til koordinerings-, oplærings- og ledelsesopgaven. I rådgivningerne tales der om, at man gerne vil indgå i et samarbejde om at formulere standarder for rådgivningen, så der eksempelvis eksisterer klare rammer for rådgivningen og forventningerne og kravene til de frivillige.

I forhold til fremtidig fokus på rekrutteringsstrategier foreslår rådgivningerne endvidere, at der arbejdes hen imod, at man fra centralt hold får etableret yderligere samarbejdsaftaler med arbejdspladser eller faglige organisationer, hvorfra der kan rekrutteres eksempelvis socialrådgivere og jurister. Det er forventningen, at dette vil styrke indsatsen og lette de frivillige organisationer.

## 7. MÅLGRUPPE

Målgruppen for den frivillige gældsrådgivning er i opdraget til puljen defineret som socialt udsatte borgere med en kombination af lav indkomst, gæld og lavt rådighedsbeløb.

Målgruppen er endvidere defineret som socialt udsatte borgere med svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan således være borgere på kontanthjælp eller andre typer overførselsindkomst. Målgruppen omfatter også borgere, der er tilknyttet arbejdsmarkedet. Det kan være borgere, som tilhører lavindkomstgruppen, enlige forsørgere, eller personer, som er i risiko for at blive socialt marginaliseret.

Indeværende kapitel beskriver målgruppen, som den tegner sig på baggrund af en række kategorier som køn, alder og boligforhold. Det er således formålet med kapitlet at give en dybere forståelse for den type brugere, der benytter sig af gældsrådgivningerne.

### 7.1 Datagrundlag

Målgruppen er afdækket delvist kvantitativt og delvist kvalitativt. Projekternes egen dokumentation danner grundlag for den kvantitative afdækning. Det metodiske grundlag uddybes i kapitel 9. Idet det er projekternes egen dokumentation, der udgør data, er der en stor grad af varians i både dataenes karakter og kvalitet. Kapitlet forsøger som udgangspunkt at præsentere målgruppens for puljen, hvorfor fokus er på de indikatorer, hvor det er muligt at give et billede på tværs af projekterne.

Hvad angår Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling, er det ikke lykkedes for projektet at indsamle den planlagte dokumentation. Derfor indgår projektet ikke i hovedparten af de oversigtstabeller og figurer, der viser målgruppen for puljen.

Den kvalitative afdækning af målgruppen er foretaget fortrinsvis gennem interview med rådgivere, projektledere og medarbejdere i projekterne.

### 7.2 Målgruppe for puljen

Som kort beskrevet i kapitel 1 har der samlet set været omkring 4.000 brugere af gældsrådgivningerne. Nedenstående tabel viser antallet af brugere for de enkelte projekter.

**Tabel 7-1: Antallet af brugere i projekterne**

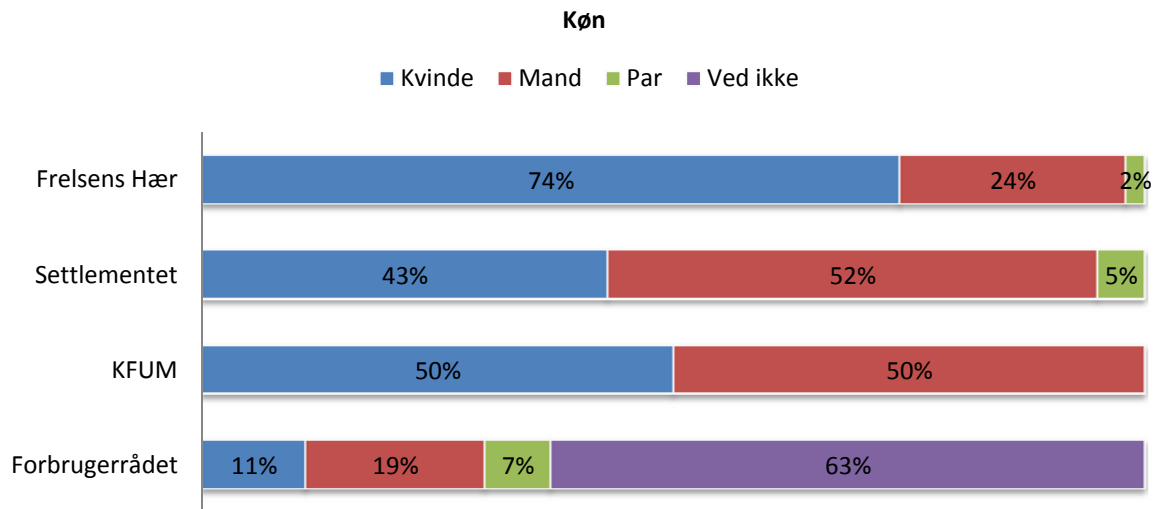
Projekt	Antal brugere, pr. juni 2011
Forbrugerrådets gældsrådgivning	1705
Settlementets gældsrådgivning	315
Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling	1500 <sup>11</sup>
KFUM's Sociale Arbejdes gældsrådgivning	203
Frelsens Hærs gældsrådgivning	281

Der er således relativ stor forskel på antallet af brugere i de enkelte projekter. For Settlementet, KFUM's Sociale Arbejde og Frelsens Hær er der som hovedregel udelukkende givet rådgivning fysisk i rådgivningernes lokaler, mens der for Den Sociale Retshjælp primært er tale om telefonisk rådgivning. Af Forbrugerrådets 1705 brugere er 426 rådgivet telefonisk, mens den resterende del er rådgivet ved fremmøde.

Nedenstående præsenteres målgruppen for puljen på en række indikatorer, der er med til at give et billede af målgruppens sammensætning. Figuren herunder viser målgruppens kønsfordeling for de enkelte projekter.

<sup>11</sup> Den Sociale Retshjælp har, som beskrevet i afsnit 3.2, omorganiseret gældsrådgivningen pr. 1.8.2011. Under den tidligere organisering rådgav Den Sociale Retshjælp 1500 brugere om gæld. Med den nye organisering er målet 700 brugere indtil udgangen af 2012.

Figur 7-1: Målgruppens køn



N=105, N=206, N=203, N=134.

Som det ses af tabellen, er der i to af projekterne, Settlementet og KFUM, en nogenlunde ligelig fordeling af mænd og kvinder. I Frelsens Hær gælder det derimod, at hele tre-fjerdedele af brugerne er kvinder. For Forbrugerrådet er kønsfordeling umiddelbart sådan, at der er en overvægt af mænd, men de mange uoplyste svar skaber usikkerhed om fordelingen.

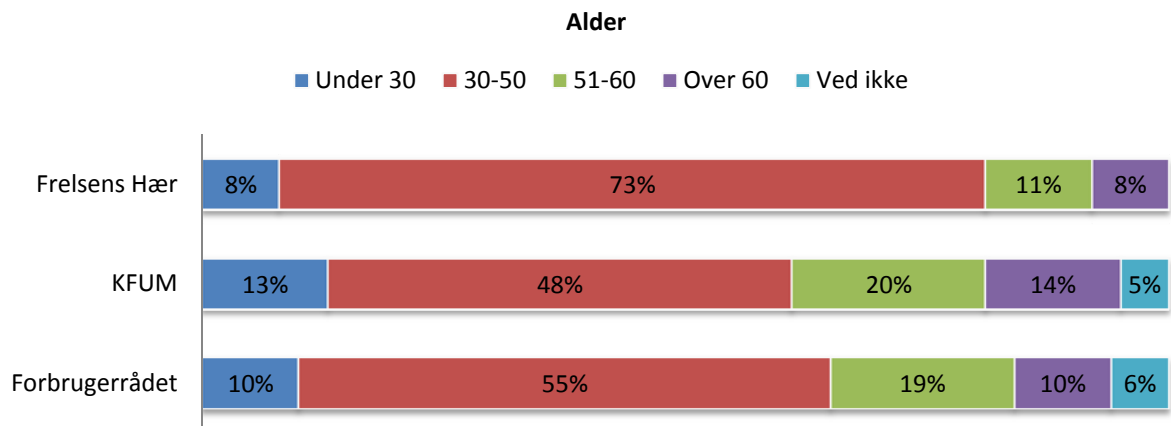
Den lige kønsfordeling – når man ser på puljen som helhed – virker umiddelbart logisk, men i forhold til den bredere målgruppe af socialt udsatte borgere er der en overrepræsentation af kvinder i projekterne. I lignende tilbud med tilsvarende målgrupper, eksempelvis væresteder, er der som regel en markant overvægt af mænd.

Billedet indikerer således, at der blandt målgruppen for gældsrådgivningerne bredt set er lige mange socialt udsatte mænd og kvinder med gældsproblemer. Andre forklaringsfaktorer kan dog også gøre sig gældende. Eksempelvis kan kvinder være mere tilbøjelige til at opsøge hjælpen, eller målgruppen er anderledes i sin sammensætning end den, der kendes fra fx væresteder. Erfaringerne fra projekterne giver dog ikke fyldestgørende grundlag for at svare på dette spørgsmål.

Hos Frelsens Hær skyldes den høje præsentation af kvinder, at organisationen i det eksisterende arbejde med familierådgivning har været særligt orienteret mod kvinder, herunder ofte med etnisk minoritetsbaggrund og bopæl i udsatte boligområder. De øvrige organisationer har ikke arbejdet med et eksplicit kønsfokus i forhold til rekrutteringen af brugere eller i tilgangen i øvrigt.

Omstående figur viser målgruppens aldersfordeling.

Figur 7-2: Målgruppens aldersfordeling



N=89, N=203, N=134.

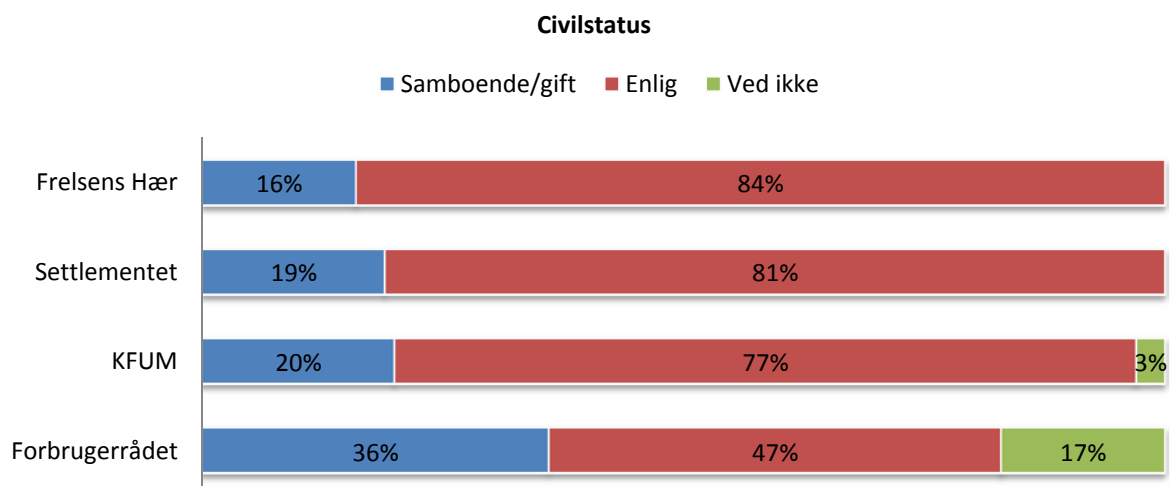
Hvad angår brugernes alder, fremgår det af figuren, at hovedparten af brugerne er mellem 30-50 år. Således hører 73 pct. af Frelsens Hærs, 48 pct. af KFUM's og 55 pct. af Forbrugerrådets brugere til denne kategori. Endvidere er 11-19 pct. af målgruppen 51-60 år, mens 8-13 pct. er under 30 år. Settlementet har ikke opgjort brugernes alder i intervaller, men har i stedet udregnet gennemsnitsalderen, som er 39,8 år.

Dataene for brugernes alder viser, at flertallet af brugerne er i den arbejdsduelige alder, selvom der ligeledes er en del ældre brugere. Projekterne beretter angående brugernes alder, at der er stor spredning, men at de unge fylder meget lidt, hvilket tallene understøtter. Dette hænger sammen med, at brugerne ofte har oparbejdet gæld gennem en længere årrække, når de henvender sig i eller bliver henvist til rådgivningerne. Hvad angår de helt unge under 20 år, er det meget få, der modtager rådgivning om gæld.

Flere af projekterne ønsker at få bedre fat i den unge målgruppe, da de formoder, at mange unge har problemer med dyre forbrugs lån og anden gæld, som med tiden vil vokse dem over hovedet. Hvis det i højere grad lykkedes at rekruttere unge brugere med gældsproblemer, vil rådgivningen samtidig kunne få en forebyggende effekt i forhold til de meget tunge sager, som rådgiverne ofte møder blandt den lidt ældre målgruppe.

Nedenstående figur viser brugernes civilstatus.

Figur 7-3: Målgruppens familieforhold, civilstatus



N=104, N=165, N=203, N=134.

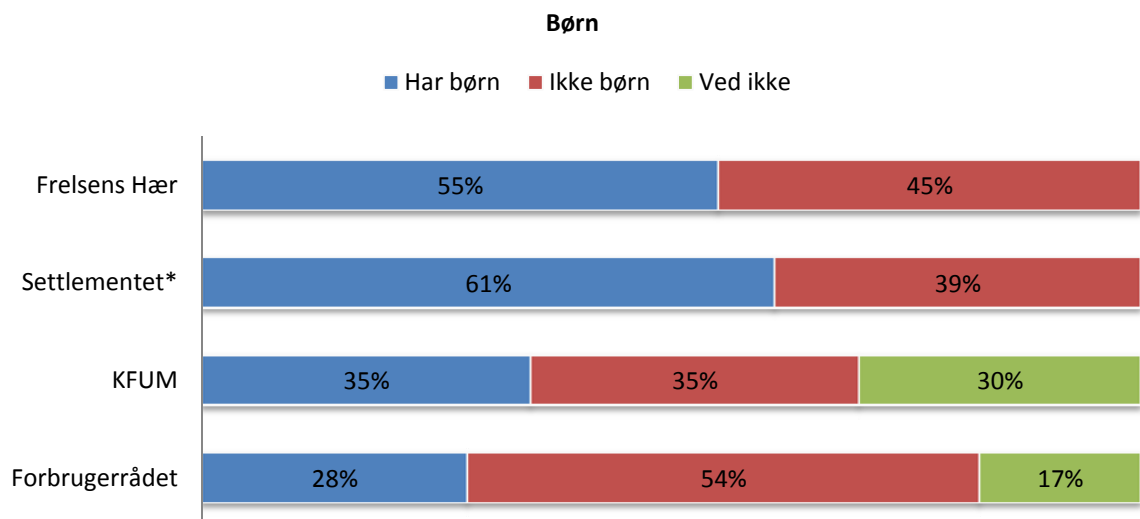
Figuren viser, at en meget stor del af målgruppen er enlige. For projekterne i Frelsens Hær, Settlementet og KFUM er ca. 80 pct. af brugerne enlige. For Forbrugerrådets brugere er det 47 pct. af brugerne, der er enlige, hvilket er noget lavere.

I Danmark lever godt 35 pct. voksne som enlige (Danmarks Statistik, 2011), og det er således kendetegnende for projekternes målgrupper, at brugerne er enlige. Undersøgelsen SUSY UDSAT (Rådet for Socialt Udsatte, 2008) dokumenterer, at enlige, socialt udsatte generelt trives dårligere end samboende/gifte, mens enlige ligeledes har dårligere sociale relationer (herunder om de kan få hjælp af familie og venner). Dette peger på, at enlige blandt gruppen af socialt udsatte er i en endnu mere udsat position, hvilket kan være med til at forklare de enliges høje repræsentation blandt gældspuljens målgruppe.<sup>12</sup>

Endvidere forklarer gældsrådgiverne, at en enlig ofte har et større udgiftspres på en række faste udgifter, som er lettere at klare, hvis man er et par. Eksempelvis udgør husleje, varme/el, udgifter til forsikring, husholdning mv. en forholdsvis større byrde på en enlig borgers budget. Gældsrådgiverne beretter, at særligt enlige fra den laveste indkomstgruppe kan have meget vanskeligt ved at få et tilstrækkeligt rådighedsbeløb i deres budget, hvilket kan være en væsentlig årsag til akkumulering af yderligere gæld.

Nedenstående figur viser andelen af målgruppen, der har børn.

Figur 7-4: Målgruppens familieforhold, børn



N=104, N=197, N=202, N=134.

\*Tallene fra Settlementet beror på et estimat.

Som det fremgår af figuren, er der en hvis variation mellem de enkelte projekters brugere i forhold til, hvor mange der har børn. For Frelsens Hær og Settlementet har lige over halvdelen af brugerne børn. Dette gælder for så vidt også KFUM's brugere, men det er dog vanskeligt at sige præcis, da 30 pct. er angivet som 'ved ikke'. I Forbrugerrådets rådgivning har 28 pct. af brugerne børn, mens 54 pct. ikke har børn.

Målgruppen for gældsrådgivning er således både enlige med og uden børn og par med eller uden børn. Projekterne beretter, at de oplever, at enlige – både mænd og kvinder – med børn ofte er en typisk profil på mange af deres brugere.

<sup>12</sup> SUSY UDSAT. Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2007. Rådet for Socialt Udsatte, 2008.

### Profil af en bruger i Settlementets rådgivning

I Settlementets gældsrådgivning oplever rådgiverne, at der kommer mange enlige mødre, der ud over gæld har en række tunge sociale problematikker.

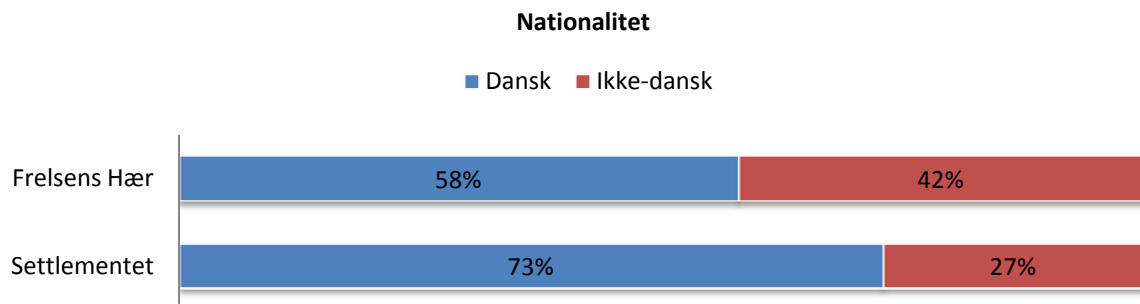
En af disse brugere er en kvinde på omkring 30 år. Kvinden har en tung gældsproblematik bestående hovedsageligt af en spillegæld på omkring 300.000 kr., hvorfor hun henvendte sig i Settlementets gældsrådgivning. Kvinden har i alt 39 kreditorer, hvilket betyder, at hun længe ikke har haft overblik over gældens omfang samt ikke har kunnet holde rede på de mange afbetalinger. Ud over de økonomiske problemer, som primært skyldes ludomani, har kvinden ligeledes en diagnosticeret personlighedsforstyrrelse. Kvinden fik for et par år tilbage et barn, der blev tvangsfjernet. Kvinden modtager førtidspension.

Den unge kvinde ønsker nu at starte forfra med sit liv, hvilket blandt andet hænger sammen med, at hun skal flytte for sig selv efter at have boet i et botilbud. Gældsbyrden opleves dog som en barriere herfor, og kvinden vil meget gerne betale af på gælden.

Rådgiverne i Settlementet har anbefalet kvinden at søge om gældssanering, hvilket er iværksat. Det er dog til tider problematisk at rådgive kvinden, da hun ikke er mødestabil. Rådgiverne er bekymrede for, om omfanget af kvindens problemer betyder, at hun ikke vil kunne varetage sin egen økonomi, men overblik og en forhåbentlig nedbringelse af gælden vil være et godt udgangspunkt for en bedring af kvindens økonomiske – og dermed også generelle – situation.

Nedenstående figur viser målgruppens nationalitet for de projekter, der har registreret på dette parameter.

Figur 7-5: Målgruppens nationalitet



N=105, N=197.

Figuren viser, at 42 pct. af Frelsens Hærs brugere er af ikke-dansk nationalitet, mens det gælder for 27 pct. af Settlementets brugere. Termen nationalitet er ikke nødvendigvis dækkende, da rådgivningerne ofte ikke kender status på brugernes statsborgerskab. Kategorien kan derfor også dække over etnisk baggrund eller oprindelsesland.

For Settlementet og i særlig grad Frelsens Hær er det kendetegnende, at de opererer i områder af København, hvor der er en stor andel af borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Endvidere er begge organisationer gennem deres øvrige aktiviteter rustet til at arbejde med disse målgrupper, hvor forståelse for sprogsværligheder og kulturelle forskelle er en forudsætning for rådgivning. Begge projekter har gjort brug af tolke i forløb, hvor dette var nødvendigt. Ofte har det dog været muligt at trække personer i den gældsramtes netværk, der kunne agere tolk.

De øvrige projekter under gældspuljen har ikke registreret brugernes nationalitet eller etniske baggrund. Dette hænger sammen med, at projekterne skønner, at det er en meget lille andel af deres målgruppe, der har anden etnisk baggrund end dansk. Set i sammenhæng med, at rådgiv-

ningerne typisk ligger i de større byer, burde gældsrådgivningerne – hvis de afspejlede beboersammensætningen i området – have en større andel af brugere med anden etnisk baggrund.

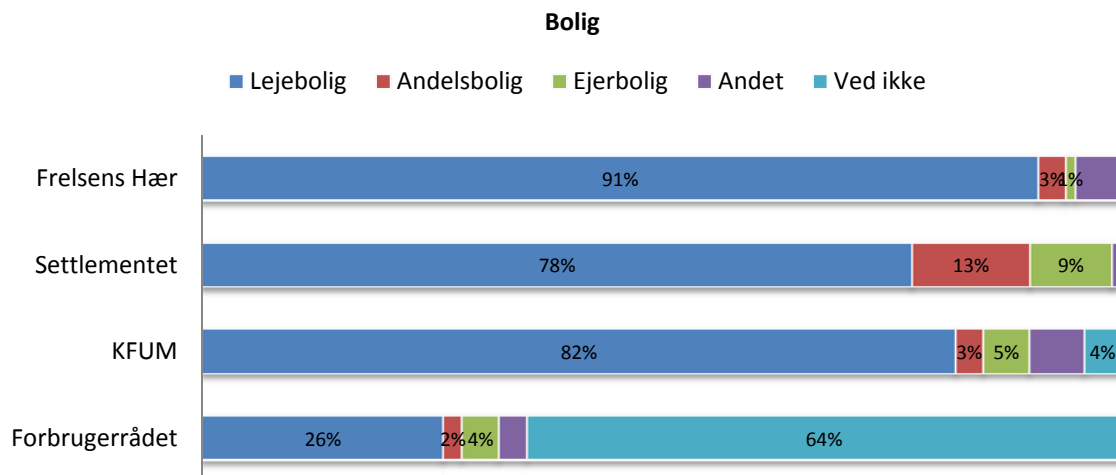
Ovenstående hænger sammen med, at flere af projekterne har erfaret, at det kan være vanskeligt at – i første omgang – rekruttere brugere med anden etnisk baggrund end dansk og, for dem som kommer til rådgivning, tilbyde tilstrækkelig hjælp. Rekrutteringen af borgere og metoderne til dette behandles senere i kapitlet. Hvad angår rådgivning af borgere med anden etnisk baggrund, beskriver gældsrådgiverne, at de i forløbene har oplevet, at sprogvanskeligheder samt kulturelle forståelsesvanskeligheder udgør en barriere. Eksempelvis kan indvandrere fra muslimske lande have manglende kendskab til principperne bag renter grundet de anderledes låneprincipper, der gør sig gældende i hjemlandet. For målgruppen af ikke-danske brugere er der derfor ofte en del 'uddannelse' af brugerne i forhold til at forstå deres lån og de ofte meget høje renter, som forbrugslånene indebærer.

Gældsrådgiverne beretter, at når de har rådgivningsforløb med brugere af anden etnisk baggrund, er det kendetegnende, at det er vanskelige sager, idet brugerne typisk har meget lave rådighedsbeløb kombineret med en høj gæld, hvorfor handlemulighederne er begrænsede. Endvidere har rådgiverne oplevet at møde kvinder med minoritetsbaggrund, hvor deres ægtefælle har stiftet en stor gæld i konens navn, hvorfor kvinderne befinder sig i en desperat situation.

Frelsens Hær, der har særlig erfaring i arbejdet med etniske minoriteter, fremhæver, at det kræver den nødvendige viden og tilgang for at kunne rådgive borgere med anden etnisk baggrund, og at dette er nødvendigt, hvis de øvrige projekter i højere grad skal henvende sig til denne målgruppe.

Figuren neden for viser målgruppens boligforhold.

Figur 7-6: Målgruppens boligforhold



N=104, N=157, N=202, N=134.

For gældsrådgivningernes målgruppe gælder det, at langt hovedparten bor til leje. Således bor mellem 78-92 pct. af brugerne til leje i Frelsens Hær, Settlementet og KFUM's rådgivninger. For Forbrugerrådets er det ligeledes størstedelen af målgruppen, der bor til leje, men grundet manglende data er det vanskeligt at opgøre.

For Settlementets brugere gælder det, at 13 pct. bor i andelsbolig, hvilket ifølge projektet skyldes de forholdsvis mange andelshavere, der på Vesterbro er kommet i klemme økonomisk i forbindelse med teknisk insolvens eller stigende boligudgifter grundet andelsboligforeningens økonomi.

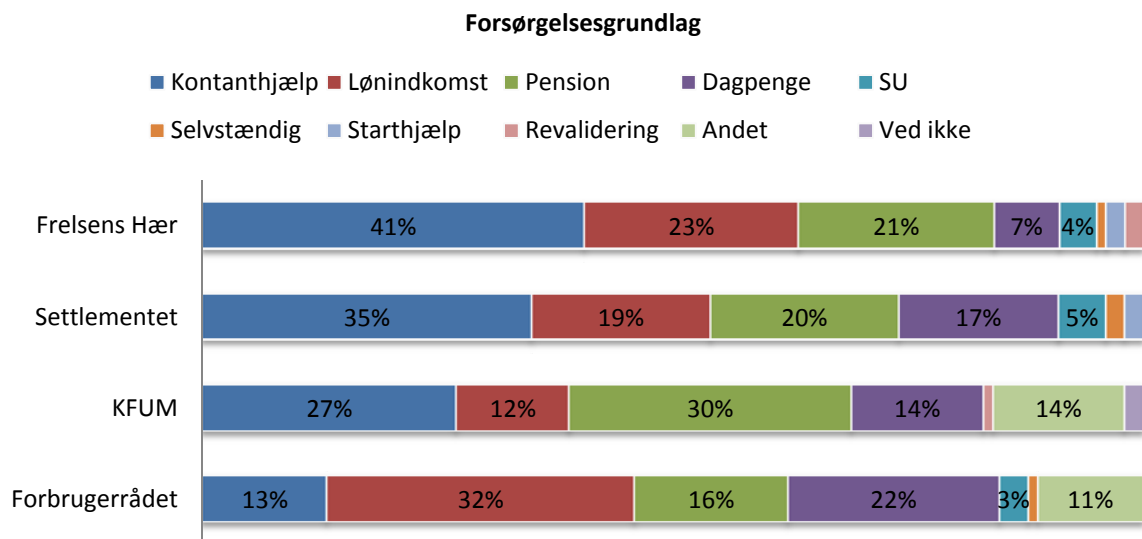


Brugere med ejerbolig udgør en lille andel af den samlede målgruppe. De boligejere, der henvender sig rådgivningerne, er typisk brugere, der ikke længere har råd til at blive siddende i deres bolig eksempelvis i forbindelse med arbejdsløshed, skilsmisse eller andre sociale begivenheder.

At størstedelen af gældsrådgivningernes brugere bor til leje, stemmer overens med den tiltænkte målgruppe, da det netop er lejere, der typisk er de økonomiske mest udsatte og kan være i fare for udsættelse. Lejere har endvidere sværere ved at få gode lån – forstået som, hvad rådgiverne kalder rimelige renter og afdragsvilkår, da de ikke kan stille med sikkerhed i deres bolig.

Nedenstående figur viser målgruppens forsørgelsesgrundlag.

Figur 7-7: Målgruppens forsørgelsesgrundlag.



N=105, N=177, N=204, N=134.

Af figuren fremgår det, at en stor andel af målgruppen er kontanthjælpsmodtagere. Således er 13-41 pct. af brugerne på kontanthjælp. For målgruppen som helhed er der omtrent lige mange brugere, der har en normal lønindkomst, som brugere, der modtager pension. Mellem 12-32 pct. af brugerne har lønindkomst, mens 16-30 pct. modtager pension. Det er ikke muligt at opgøre, om brugerne er i ordinær eller støttet beskæftigelse, når de har lønindkomst. Kategorien 'pension' dækker over såvel folkepension som førtidspension. Enkelte projekter har i deres opgørelser skelnet mellem disse pensionstyper, og der findes i disse projekter en overvægt af førtidspensionister.

7-22 pct. af brugerne modtager dagpenge, og 3-5 pct. er på SU. Endvidere er få af brugerne på starthjælp, revalidering eller ernærer sig som selvstændige.

Dataene viser, at der er nogle klare forskelle mellem brugerne af de enkelte projekter. Frelsens Hær og Settlementets brugere er i høj grad kontanthjælpsmodtagere, mens KFUM's brugere i sammenligning med de øvrige projekter i højere grad modtager pension. Dette hænger sammen med brugernes alder, jf. Figur 7-2: Målgruppens aldersfordeling, der i KFUM's projekt er noget højere end for de øvrige projekter. Forbrugerrådets målgruppe adskiller sig væsentligt fra disse tre øvrige projekter, idet kun 13 pct. er kontanthjælpsmodtagere, mens 32 pct. har lønindkomst og 22 pct. modtager dagpenge. Brugere af Forbrugerrådets rådgivning har således en langt højere grad af tilknytning til arbejdsmarkedet end den resterende rådgivning.

Forskellene i forsørgelsesgrundlaget for de enkelte projekters målgrupper er en god indikator for brugernes sociale profil, selvom øvrige faktorer spiller ind i forhold til at være socialt udsat. I nedenstående afsnit behandles brugernes gæld og øvrige økonomiske forhold, hvorefter det på baggrund af de kvalitative interviews uddybes, hvilke øvrige problematikker der kendetegner målgruppen.

### Profil af typiske brugere af Forbrugerrådets gældsrådgivning – lønmodtagere

I Forbrugerrådets gældsrådgivning kommer en del brugere, der er i ordinær beskæftigelse. Disse brugere har ofte en kort eller ingen uddannelse, eksempelvis social- og sundhedsassistenter, håndværkere eller butiksassistenter. Der er således tale om borgere med en mellemindkomst. Aldersmæssigt er disse brugere i den yngre ende, oftest under 30. I forhold til økonomi udviser de, hvad rådgiverne kalder en 'naiv adfærd'. De mangler overblik over deres økonomiske formåen og lader sig friste af impulskøb. Til dette formål bliver de forblændet af den nemme tilgængelighed, som forbrugs lånene har. Lånemidlerne bruges til forbrugsgoder som tøj, rejser, elektronik og andet forbrug. Det kendetegner endvidere disse brugere, at de ikke forstår eller har sat sig ind i lånebetingelserne som fx ÅOP<sup>1</sup> eller størrelsen på rykkergebyrer. Pludselig når de smertegrænsen, hvor læsset tipet. Der kommer talrige rykkergebyrer, og økonomien falder fra hinanden. Det er i denne situation, at de typisk kontakter gældsrådgivningen.

1: ÅOP (årlige omkostninger i procent) er den samlede årlige udgift ved et lån.

### 7.3 Målgruppens økonomiske ressourcer og gæld

Brugere af gældsrådgivningerne har forskellig grad af gæld, både i form af gældens type og omgang. Gældsbyrdens betydning for den enkelte brugers økonomi afhænger følgelig også af brugerens indkomst. Indeværende afsnit behandler derfor brugernes gæld og indkomst for så vidt muligt at give et dækkende billede af brugernes økonomiske situation.

Projekterne har i dokumentationen opgjort gælden forskelligt, hvorfor den herunder vises opgjort som henholdsvis gennemsnit og interval. Nedenstående tabel viser et gennemsnit af brugernes samlede gæld.

Tabel 7-2: Målgruppens samlede gæld, gennemsnit

Gældsrådgivning	Samlet gæld pr. bruger (gennemsnit)
Frelsens Hær	217.104 kr.
Settlementet	451.448 kr.
Forbrugerrådet	671.962 kr.

N=105, N=177, N=134.

Som det fremgår af tabellen, er der væsentlig forskel på den samlede gælds størrelse hos de forskellige projekters målgrupper. Det skal dog bemærkes, at gennemsnit som indikator er følsomt over for ekstreme observationer, hvilket vil sige meget lave eller høje værdier. Eksempelvis kan enkelte brugeres høje boligæld forhøje gennemsnittet markant, mens brugere uden gæld tilsvarende sænker det<sup>13</sup>.

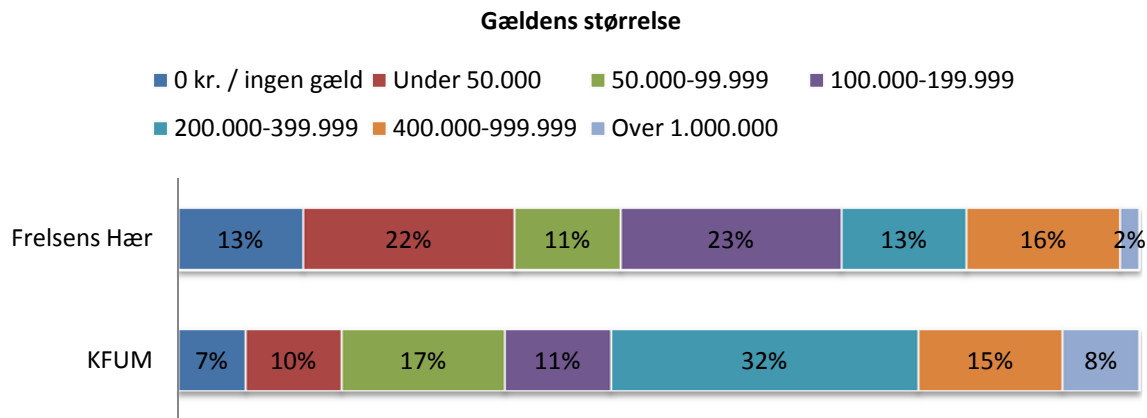
Frelsens Hærs brugere har i gennemsnit gæld for 217.000 kr., Settlementets brugere har gæld for 451.000 kr., mens Forbrugerrådets brugere har gæld for 672.000 kr. Dette billede stemmer godt overens med de øvrige indikatorer, som fremgår af kapitlet, idet Frelsens Hærs brugere hovedsageligt bor til leje og forsørges ved kontanthjælp. Forbrugerrådets brugere er i den modsatte ende af spektret – inden for puljens målgruppe – idet de ofte er i job og umiddelbart oftere, i følge de kvalitative interviews, står med en boligæld efter salg af ejerbolig med tab.

Data indikerer således, at størrelsen på brugernes gæld varierer mellem projekterne og hænger sammen med brugernes forsørgelsesgrundlag samt deres boligforhold.

<sup>13</sup> Der findes statistiske metoder til at modvirke denne følsomhed, men da det er projekternes egen dokumentation, har det ikke været muligt at benytte dem i evalueringen.

Nedenstående figur viser ligeledes brugernes samlede gæld opdelt i intervaller for de projekter, hvor dette har været muligt.

Figur 7-8: Målgruppens samlede gæld, interval



N=105, N=204

Figuren viser, at der for brugerne af henholdsvis Frelsens Hær og KFUM's rådgivninger er en relativ stor spredning i gældens størrelse. Således rådgives såvel brugere med lav gæld som brugere med høj gæld i projekterne. Det er væsentligt på baggrund af data at hæfte sig ved, at henholdsvis 35 pct. af Frelsens Hærs brugere og 17 pct. af KFUM's brugere ingen gæld har eller har en gæld under 50.000 kr. For disse brugere handler henvendelserne sig i højere grad om en enkelt eller flere regninger, som vælter brugernes budget grundet et lavt rådighedsbeløb. Det er samtidig værd at hæfte sig ved, at henholdsvis 18 og 23 pct. af brugerne i de to projekter har en gæld på over 400.000 kr., hvilket er en meget stor gældspost, særligt hvis brugeren modtager kontanthjælp og ikke har aktiver eksempelvis i form af ejer- eller andelsbolig.

Data viser endvidere, at KFUM's brugere i sammenligning med Frelsens Hærs brugere typisk har en noget højere gæld.

I interviewene med gældsrådgivere er brugernes gældsproblematikker uddybet. Rådgiverne beretter, at det oftest kendetegner brugernes gæld, at der er mange gældsposter. Brugerne henvender sig derfor sædvanligvis ikke, hvis de udelukkende har en eller to kreditorer. Dette hænger sammen med, som det forklares i kapitel 8 om brugernes udbytte, at brugerne har mistet overblikket over deres økonomi, når de søger rådgivning, hvilket i høj grad skyldes det store antal kreditorer. Det er ikke dokumenteret, hvor mange kreditorer brugerne har, men gældsrådgiverne forklarer, at det ikke er unormalt, at en bruger har mere end ti kreditorer. I grelle tilfælde har en bruger måske op mod 30 kreditorer.

Årsagerne til brugernes gældsætning er mangfoldige. Når brugerne kommer til rådgivning, er deres økonomi dog typisk kendetegnet ved mange og dyre forbrugslån. Forbrugslånene kan være brugt til at finansiere renter og afdrag på tidligere gæld, og brugerne er således fanget i en gældsspiral, idet den samlede gæld kun vokser. Rådgiverne beskriver således, at mange af brugerne ikke er startet ud med de dyre og lettilgængelige lån, men at de derimod stifter den dyre gæld, når de andre muligheder (eksempelvis banklån) er udtømte. Det gælder dog ikke for alle, at den dyre gæld er stiftet for at betale af på banklån eller andre større gældsposter. Rådgiverne fortæller, at mange brugere mangler grundlæggende forståelse for konsekvenserne af forbrugslån og derfor har oprettet kontokort, taget hurtige kontantlån og købt på afbetaling uden egentlig at have en økonomi, der kan bære det høje forbrug. Når brugerne kommer i rådgivningerne, er de mange lån vokset dem over hovedet, og på grund af manglende afdrag på lånene er der kommet ekstra renter og gebyrer oven i lånene.

For mange af brugerne gælder det ifølge rådgiverne, at der er en social begivenhed, der får læsset til at vælte, forstået på den måde, at gælden pludselig akkumulerer med stor hast, eller at brugeren ikke længere kan opretholde afdragene. Den sociale begivenhed kan være en skilsmis-

se, tab af job, en depression eller et misbrug, der tager til. Selvom brugerne ofte forud for disse begivenheder har haft en skrøbelig økonomi med høj gældsstiftelse, kan en tilspidset situation både sætte et psykisk og økonomisk pres på brugeren, der gør, at han mister overblikket og den betalingsevne, som var en forudsætning for at kunne afdrage rettidigt på gælden.

I forhold til målgruppens indkomst er det udelukkende Frelsens Hær og Forbrugerrådet, der har dokumenteret dette. Nedenstående tabel viser årsindkomsten for Frelsens Hærs brugere.

**Tabel 7-3: Årsindkomst (brutto) for Frelsens Hærs brugere**

Årsindkomst (brutto)	Pct.
>100.000 kr.	5
100.000-199.999 kr.	56
200.000-299.999 kr.	35
<299.999 kr.	3
I alt	100

N=105

Som det ses af tabellen, har fem pct. af brugeren en årsindkomst på under 100.000 kr., 56 pct. tjener 100.000-199.999 kr., 35 pct. tjener 200.000-299.999 kr. og tre pct. tjener over 300.000 kr. Den gennemsnitlige årsindkomst for Frelsens Hærs brugere er 182.000 kr. (brutto), mens medianen er 175.000 kr. Dette billede illustrerer, at langt hovedparten af Frelsens Hærs brugere tilhører lavindkomstgruppen. Idet 62 pct. af brugerne modtager enten kontanthjælp eller pension, som vi så i Figur 7-7, afspejler det målgruppens forsørgelsesgrundlag.

Forbrugerrådets brugere har i gennemsnit en månedlig nettoindkomst<sup>14</sup> på 15.290 kr., og medianen af brugernes månedlige nettoindkomst er 13.500 kr.

Det er vanskeligt at sammenligne brutto- og nettoindkomst, men tallene indikerer, at Forbrugerrådets brugere har en væsentlig højere indkomst end Frelsens Hærs brugere. Dette hænger sammen med, at Forbrugerrådets målgruppe i højere grad består af løn- og dagpengemodtagere.

Indkomsten er hovedsageligt en indikator for målgruppens økonomiske ressourcer. I selve gældsrådgivningen er fokus rettet mod brugerens rådighedsbeløb og dermed betalingsevne. Det er ikke muligt at opgøre brugernes rådighedsbeløb på baggrund af projekternes dokumentation, men på baggrund af de kvalitative interviews er det rådgivernes erfaring, at brugerne ofte har et meget lavt rådighedsbeløb. Dette gælder i særlig grad kontanthjælpsmodtagerne, der efter faste udgifter har ingen eller meget lav betalingsevne, hvis de samtidig skal have penge til at leve for. Der er ifølge rådgivningerne set mange eksempler på brugere, der lever for et par tusind kroner om måneden. For disse brugere er der ofte ikke mulighed for at afdrage på gælden, mens andre brugere med et lidt højere rådighedsbeløb rådgives til at prioritere i gælden og afdrage på de vigtigste poster, hvis der er mulighed for det.

#### 7.4 Målgruppens sociale profil

Den række af indikatorer, som er præsenteret i kapitlet, giver et billede af en målgruppe, der for hovedpartens vedkommende er på kanten af arbejdsmarkedet, har en lav indkomst og er enlige. Denne viden kan bruges som indikation på, at en betragtelig del af målgruppen er i en socialt udsat position.

De kvalitative interviews peger på, at målgruppen, der benytter gældsrådgivningerne, ofte har øvrige sociale problemer ud over det økonomiske og gældsmæssige. Det er således ikke udelukkende lav indkomst og problemer i tilknytningen til arbejdsmarkedet, der er af betydning i forhold til at stå med et gældsproblem.

<sup>14</sup> Opgjort som indkomst efter skat.

Samtlige projekter beretter, at sindslidende og borgere med psykiske vanskeligheder udgør en stor del af deres målgrupper. For de projekter, der rekrutterer brugere i samarbejde med det psykiatriske system (rekrutteringen af brugere behandles i afsnit 7.5), er der som regel tale om brugere med alvorlige sindslidelser, der kan være vanskelige at hjælpe for rådgiverne. For den 'bredere' målgruppe er der stor variation i graden og typen af psykiske vanskeligheder, men rådgiverne mener dog, at det kendetegner en stor del af brugerne og i en sådan grad, at det har betydning for rådgivningen.

En anden problematik, der er hyppig for målgruppen, er misbrug af forskellig karakter. Særligt for stofmisbrugere akkumuleres en stor gæld, der skal bruges til at finansiere stofbruget. Dog vil selve finansieringen af stofbruget ske gennem – ofte meget u hensigtsmæssige – private lån i stofmiljøet, men stofmisbrugernes livssituation gør, at regninger ikke bliver betalt, og gælden får lov til at vokse. Aktive stofmisbrugere er dog ikke målgruppen for gældsrådgivningerne, idet det ikke er realistisk at ny gældsstiftelse ikke finder sted, ligesom det kræver ressourcer og overskud fra brugerens side at tage ansvar for og styring over egen økonomi. Rådgiverne beretter endvidere, at der kommer en del brugere, der lider af ludomani, hvilket ofte medfører store gældsproblemer. For disse brugere gælder det ligeledes, at spillemisbruget skal være i bero, før de kan modtage gældsrådgivning.

#### Profil af en bruger – KFUMs gældsrådgivning

I en af KFUMs sociale caféer har en bostøtte til en kvinde midt i 50'erne arrangeret et gældsrådgivningsforløb. Kvinden har voksne børn, som klarer sig selv, og som hun kun har sporadisk kontakt med. Kvinden har været ude i et tungt stof- og alkoholmisbrug, som til sidst medvirkede til, at hun var hjemløs i 3,5 år. Siden kom kvinden ind på et forsorghjem, modtog behandling for misbruget og fik derefter plads på et bosted. Ud over hendes øvrige sociale problematikker har kvinden også en diagnosticeret sindslidelse, hvorfor hun har fået visiteret bostøtte. I den lange periode på ca. 10 år, hvor kvinden har været i misbrug og delvist levet på gaden, har hun erhvervet en stor gældsbyrde på nu samlet over 400.000 kr. Oprindeligt stammer en stor del af gælden dog fra et hussalg efter kvindens skilsmisse. Kvinden har ligeledes købt adskillige mobiltelefoner og andre forbrugsgoder. Gældsrådgiveren har nu i samarbejde med bostøtten fået skabt overblik over kvindens økonomi. Der er lavet en plan for, hvordan kvinden skal betale gælden tilbage til sin datter og til en ven. En række øvrige kreditorer skal ligeledes kontaktes. Gældsrådgiveren oplever, at det er vanskeligt at rydde op i "10 års kaos", som ingen har overblik over, på to uger.

En anden social problematik, der er kendetegnende for en del af brugerne, er et dårligt socialt netværk. Særligt brugere af KFUM's caféer, Settlementet og Frelsens Hærs gældsrådgivninger har ofte et svagt netværk, hvor muligheden for at trække på hjælp fra familie og venner er begrænset.

For brugere med de ovennævnte problematikker er gælden ofte uløseligt forbundet med at være i en social udsat position. Den resterende del af målgruppen, der samlet set karakteriseres ved at være mere ressourcestærke, er det typisk udelukkende gælden, der er problemet. Disse brugere, eksempelvis studerende eller enlige mødre, hvor økonomien er under pres, er derfor ofte i stand til selv at løse gældsproblemerne og få overblik over økonomien med en mindre grad af hjælp fra rådgivningerne.

#### 7.5 Rekruttering af brugere

Beskrivelsen af målgruppen i indeværende kapitel illustrerer, at der er en række variationer mellem de forskellige gældsrådgivningers brugere. Målgruppen for de enkelte rådgivninger hænger i høj grad sammen med rekrutteringsgrundlaget samt det 'brand', som organisationen har.

I Forbrugerrådet rekrutteres flertallet af brugere ved, at de selv henvender sig. Brugere finder selv frem til et af rådgivningsstederne eller bruger den telefoniske rådgivning, enten ved at de

har hørt om tilbuddet fra deres sagsbehandler eller anden myndighedsperson, venner og familier, eller ved at de selv finder tilbuddet via søgning på nettet. Ligeledes har Forbrugerrådets gældsrådgivning fået stor medieomtale, hvilket også har tiltrukket mange brugere. En del brugere kommer dog også med ledsager fra kommunen (sagsbehandler, SKP, pædagog etc.), hvor det ikke er brugeren selv, der tager kontakt. Projektet oplever, at det typisk er de lidt mere ressourcestærke, der selv henvender sig. Forbrugerrådets brand har ikke særlige associationer i forhold til socialt udsatte, og det er ifølge projektet derfor en bredere målgruppe end de allermest udsatte, der benytter tilbuddet.

Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling har, som beskrevet i afsnit 3.2, i forbindelse med projektets omorganisering ændret på rekrutteringen af brugere. Førhen bestod en del af rekrutteringen i, at borgere selv henvendte sig, hvis de havde hørt om tilbuddet i medier eller gennem deres netværk (også myndighedspersoner), mens en anden del af målgruppen rekrutteredes gennem samarbejdspartnere. Antallet af samarbejdspartnere er stort, men der er primært tale om fængsler, psykiatrien, forsorgshjem osv. Gennem disse samarbejdspartnere har projektet rekrutteret nogle af de allermest udsatte borgere, mens de, der selv henvender sig ifølge projektet, nærmere kendetegnes som "familien Danmark". Med den nye organisering hjælpes de mest udsatte borgere i andet regi (gennem to nye projekter med anden finansiering), mens den brede rådgivning til borgere, der selv henvender sig, fastholdes. I lighed med Forbrugerrådet har Den Sociale Retshjælp et "brand", der ikke forbindes med særlige grupper af mennesker eller værdier, hvorfor målgruppen (til den åbne rådgivning) har været et bredt udsnit af befolkningen med gældsproblemer.

De tre organisationer KFUM, Settlementet og Frelsens Hær adskiller sig fra de to ovennævnte projekter i rekrutteringen af brugere på den måde, at de i høj grad rådgiver brugere, der i forvejen er brugere i tilgrænsende tilbud.

KFUM's gældrådgivning finder sted på de sociale caféer, der er ramme om en lang række aktiviteter for socialt udsatte borgere. Da socialt udsatte borgere ofte har gældsproblemer, er caféerne et naturligt udgangspunkt for rekruttering af borgere. Lederne af caféerne kender oftest målgruppen i den pågældende by, og forløbet startes som regel med en indledende snak med lederen, hvor der fastsættes tid for egentlig rådgivning. Projektet ser det som en fordel at være forankret i en organisation, der i forvejen kender målgruppen, da det giver et naturligt rekrutteringsgrundlag samt en brugbar viden om socialt udsatte. Endvidere er der gennem caféerne mulighed for at hjælpe brugerne med andre tilbud, hvilket ofte er relevant for brugere med andre problemer end gælden. At caféerne fungerer som ramme for rådgivningen, vurderes af projektet som en fordel for brugerne, idet det er uformelle og trygge omgivelser. Omvendt afholder caféerne og navnet KFUM samtidig de mere ressourcestærke brugere, der ikke ser sig selv som målgruppen for socialt arbejde, fra at benytte tilbuddet.

I Settlementets rådgivning trækker projektet i høj grad på det lokale netværk, der er skabt gennem at yde forskelligartet rådgivning i 60 år. Mange brugere henvises gennem professionelle på væresteder, bosteder, psykiatrien, Dansk Flytningehjælp m.fl. En stor del af brugerne har dog også hørt om tilbuddet gennem mund-til-mund-metoden. Det er særligt kendetegnende for Settlementet, at projektet er placeret i et lokalt miljø i storbyen med mange tilbud til udsatte. Der er således et stort rekrutteringsgrundlag blandt brugerne af de mange væresteder, caféer, aktivitetstilbud osv. der findes i bydelen. Projektet har arbejdet aktivt på at synliggøre sig udadtil, særligt hos sagsbehandlere og på væresteder. Umiddelbart oplever projektet ikke, at der er forskel mellem de brugere, der selv henvender sig, og de brugere, der bliver henvist gennem anden part. På trods af det tætte link med øvrige sociale tilbud i området understreger Settlementet, at det er vigtigt, at rådgivningen foregår i andet regi, dvs. uden for væresteder, da det er nødvendigt, at det er gælden, der er i fokus, når brugerne modtager rådgivning.

Frelsens Hærs gældsrådgivning bygger blandt andet deres gældsrådgivning på det arbejde, som organisationens familierådgivere har ydet gennem mange år. Brugere af Frelsens Hærs er derfor langt hen ad vejen familier eller personer, der tidligere har fået rådgivning, hjælp eller støtte i organisationen. Da Frelsens Hær er kendt i området, kommer en del brugere selv og henvender sig i den åbne rådgivning. Derudover er Frelsens Hær opsøgende i navnlig udsatte boligområder på Nørrebro og tilgrænsende områder. Gennem det opsøgende arbejde forsøger Frelsens Hær at

rekruttere borgere, der ikke er i kontakt med systemet, og som derved ikke har mulighed for at få hjælp andre steder. Dette handler ofte om borgere med anden etnisk baggrund. En del brugere rekrutteres ligeledes gennem samarbejdspartnere som Københavns Kommune, forskellige organisationer og projekter i området og boligselskaberne.

Hvad angår visitation til rådgivningen, er der ingen af projekterne, der har opstillet skarpe kriterier for, hvornår en borger kan tilbydes rådgivning. Som hovedregel laver koordinatorene (eller cafélederne i KFUM's tilfælde) en screening af borgeren og hans situation, der fungerer som en visitationssamtale ind i projektet. Ressourcestærke borgere, der har råd til at betale for rådgivning, afvises som regel ikke, men tilbydes et mindre rådgivningsforløb, hvor de klædes på til selv at gå videre med deres gældsproblemer. Projekterne vurderer overordnet ikke, at der er behov for strengere visitationskriterier, da det i høj grad er den tiltænkte målgruppe, der benytter tilbuddene.

Rambøll finder imidlertid, at det er værd at overveje, hvordan en mere strømlinet visitationsproces kunne se ud, når det tages i betragtning, at mange af projekterne har haft ventelister på flere måneder. En skærpet visitation af brugere vil kunne målrette indsatsen over for netop den målgruppe, som det enkelte projekt skønner mest relevant i forhold til indsatsen. Et hensyn er dog også – som flere af projekterne argumenterer for – at gældsrådgivningen er et åbent og frivilligt tilbud, der skal ramme forholdsvis bredt, hvorfor projekterne ikke ønsker, det skal være et 'lukket' tilbud.

#### 7.6 Borgere, der ikke nås

En relevant overvejelse omkring målgruppe er endvidere, hvilke borgere med alvorlige gældsproblematikker projekterne har vanskeligt ved at nå. På baggrund af interviewene med projektledere og rådgivere tegner der sig en række profiler på brugere, som er svære at hjælpe i rådgivningernes form. I udgangspunktet er det selvfølgelig svært at udlede, hvem projekterne ikke når, da disse målgrupper ofte er usynlige. I hovedtræk er der dog fem typer borgere med gældsproblemer, som rådgivningerne kan have svært ved at hjælpe:

1. *Unge med gældsproblemer.* Flere af projekterne udtrykker, at de vurderer, det er vanskeligt at nå yngre borgere, typisk omkring de 20 år, der er i færd med eller allerede har stiftet stor gæld, som de ikke har mulighed for at betale tilbage. Årsagen er, at de yngre borgere med gældsproblemer ofte ikke har erkendt omfanget af problemet, og at de har mulighed for at fortsætte med at stifte ny gæld, vurderer rådgiverne. Når brugerne henvender sig i rådgivningerne, har de oftest haft en uoverskuelig økonomi gennem mange år og 'læst er tippet', forstået på den måde, at brugerne ikke kan få enderne til at mødes i deres dagligdag. De unge er endnu ikke nået til dette punkt og vil derfor i højere grad skulle rekrutteres aktivt.
2. *Etniske minoriteter.* Rådgiverne beskriver, at der ofte kan være sproglige og kulturelle barrierer, der betyder, at rådgivningen er vanskelig at formidle. Erfaringerne fra navnlig Frelsens Hær viser samtidig, at det kræver en kulturel forståelse samt de nødvendige ressourcer for, at gældsrådgiverne kan nå målgruppen af etniske minoriteter. Evalueringen indikerer, at projekterne ikke i det omfang, som det er forventeligt, når man tager målgruppens størrelse og sammensætning taget i betragtning, når ud til etniske minoriteter.
3. *Sindslidende.* På trods af at mange af de nuværende brugere af gældsrådgivningerne er sindslidende eller borgere med psykiske vanskeligheder, erfarer rådgiverne, at det kan være vanskeligt at rådgive de mest udsatte sindslidende. Dette hænger til dels sammen med, at rådgiverne ikke har en faglig baggrund, der ruste dem til at håndtere relationen med sindslidende. I selve rådgivningssituationen forekommer det, at sindslidelsen kommer til at 'fylde' meget, og at rådgivningen bliver på meget svære præmisser. Rambøll vurderer, at det vil være vanskeligt at tilpasse de nuværende tilbud til gruppen af de mest udsatte sindslidende, da det kræver faglige kompetencer og ressourcer, som typisk ikke er til rådighed i projekterne. Endvidere bør det overvejes, om tilbuddet er det rette til denne målgruppe, da gældsproblemet ofte hænger sammen med sindslidelsen og evt. andre sociale problematikker.
4. *Aktive misbrugere.* Erfaringerne fra rådgivninger lyder, at det er meget vanskeligt at yde gældsrådgivning til aktive misbrugere, da deres situation medfører, at de har svært ved at

forhindre ny gældsætning. Samtidig kræver en vellykket gældsrådgivningsforløb, at brugeren har overskud til at ændre på vaner, som ofte er indgroet over lang tid. For gruppen af aktive misbrugere gælder det derfor, at gælden er en afledt konsekvens af misbruget, og at der derfor skal tages hånd om denne problematik først.

5. *Borgere med "rocker-gæld"*. En del borgere har privat gæld, der ikke er stiftet på regulerede vilkår, men derimod i civilt regi, ofte i rockermiljøer eller andre miljøer, hvor pengeudvekslinger er udbredte. Det vides ikke, hvor mange borgere der indgår i denne målgruppe, eller hvor tungtvejende deres gældsproblemer er. Gældsrådgivningerne vurderer, at særligt (aktive og tidligere) stofmisbrugere har denne type gæld. Rådgivningerne har dog meget vanskeligt ved at hjælpe disse borgere og kan udelukkende henvise til politiet ved trusler om vold eller lignende. Brugerne er ofte meget tilbageholdende med at afsløre denne type gæld, hvorfor det må formodes, at rådgiverne i mange tilfælde ikke er vidende om den.

De fem ovenstående grupper falder alle inden for kategorien af socialt udsatte borgere, men der findes tilmed grupper af borgere, som rådgiverne ikke kan hjælpe, der tilhører mere eller mindre ressourcestærke grupper. Et eksempel på dette er borgere med erhvervsgæld (fx efter at være gået konkurs med firma), som flertallet af projekter har besluttet, at de ikke kan hjælpe inden for de givne rammer.

Rambøll finder på baggrund af ovenstående karakteristik af såkaldt 'svære' målgrupper, at projekterne kan overveje, om rådgivningen i højere grad kan målrettes henholdsvis yngre borgere og etniske minoriteter. De unge vil med fordel kunne rådgives i større omfang for at realisere, hvad projekterne beskriver som en 'forebyggende effekt'. For at nå de unge, er det dog nødvendigt med en alternativ rekrutteringspraksis, der i højere grad er opsøgende via relevante kanaler. Det bør dog samtidig overvejes, om puljens midler derved i højere grad skal anvendes på en forebyggende indsats over for unge, eller om midlerne vedvarende skal målrettes lidt ældre borgere, der befinder sig i en – for nuværende – mere udsat position. Hvad angår en bredere rekruttering af etniske minoriteter, udspringer argumentet af en antagelse blandt projekterne om, at der findes et større antal borgere med anden etnisk baggrund, der ikke gør brug af ordningen i det ønskede omfang. For de øvrige målgrupper, der er vanskelige at nå med tilbuddenes nuværende form og indhold, er det nødvendigt med en realistisk afklaring af, hvad det vil kræve at yde hjælp til de pågældende målgrupper, også de frivilliges ressourcer og kompetencer taget i betragtning. En mere målrettet indsats over for gruppen af de mest udsatte sindslidende kan med fordel gives i sammenhæng med støtten fra botilbud eller det psykiatriske system, som nogle af projekterne har indledende erfaringer med, idet indsatsen vil kræve en vedvarende støtte og langsigtet opfølgning.



## 8. BRUGERNES UDBYTTTE AF RÅDGIVNINGEN

Dette kapitel handler om, hvad brugernes udbytte er af rådgivningen. Kapitlet er baseret på 30 kvalitative interviews med brugere af gældsrådgivningerne, som telefonisk er blevet interviewet af Rambøll om deres situation og deres oplevede udbytte af gældsrådgivningen.

Da der ikke findes egentlig dokumentation for brugerforløbene, er det ikke muligt at give et dækkende og repræsentativt billede af, om brugerne gennemgående har haft udbytte af gældsrådgivningen, og hvor mange som har fået løst hvilke problemer i forbindelse hermed. Kapitlet kan give et billede af, hvad udvalgte brugere har forklaret om deres udbytte af rådgivningen, men det kan ikke sige noget om, hvor stor en andel af brugerne det gælder for. To af projekterne har dog forsøgt at dokumentere udbyttet for brugerne, hvilket inddrages i kapitlet.

Kapitlet indledes med en kort gennemgang af, hvad brugerne har angivet som begrundelsen for, at de har søgt gældsrådgivning. Dernæst skitserer kapitlet, hvordan tilgangen og forløbet i gældsrådgivningen bidrager til en øget handlingskapacitet hos modtagerne af rådgivning. Kapitlet går herefter nærmere ind på det udbytte, som brugerne selv har fremhævet som væsentligt ved at modtage rådgivning, og endelig gives en vurdering af de interviewede brugeres tilfredshed med rådgivningen generelt.

### 8.1 Hvorfor søger brugerne gældsrådgivning?

Der er i brugerinterviewene en lang række forskellige individuelle og konkrete begrundelser for, hvorfor brugerne har søgt gældsrådgivning. Hver enkelt bruger har sin egen personlige historie, som reflekterer den enkeltes sociale baggrund (fx beskæftigelse, indtægt, boligsituation, uddannelse), familieforhold, alder osv. På trods af denne store forskellighed er der dog én ting, som binder brugerne sammen, nemlig at de inden, de har opsøgt gældsrådgivningen, har følt, at de har mistet overblikket, at de ikke længere har haft styr på økonomien, og de generelt oplever, at gældssituationen er medvirkende til at fratage dem handlekraften i eget liv. For nogle af brugerne er der tale om, at en enkelt hændelse har medvirket til at bringe dem ud i stor gæld (fx afskedigelse, skilsmisse, dødsfald eller konkurs), mens der for andre brugere er tale om, at de igennem længere tid har levet i en meget ustabil økonomisk situation og måske med dybereliggende sociale eller sundmæssige problemer (som misbrug, hjemløshed, fysisk eller psykisk sygdom mv.).

Det manglende overblik over økonomien fører til, at regninger ikke betales eller betales tilfældigt. Nogle har måske optaget yderligere lån for at kunne klare situationen, men på et tidspunkt har de mistet overblikket, og regningerne er begyndt at hobe sig op. Nogle mister måske helt modet og troen på, at de kan komme ud af situationen, og opgiver at betale, og med dette følger også en stigende usikkerhed i hverdagen og konsekvenserne af den ubetalte gæld. Når brugerne opsøger gældsrådgivningerne, befinder de sig med andre ord ofte i en situation, som de selv ser som håbløs, idet de måske modtager rykkere og krav fra en række kreditorer, som de ikke længere formår at håndtere. De har mistet overblikket og kontrollen med deres økonomi. De har ikke et overblik over deres indtægter og udgifter, kender ofte ikke størrelsen på deres gæld, eller hvor mange kreditorer der skyldes penge til, og optager stadig flere lån, uden at tænke nærmere over det. I nogle tilfælde medfører det, at brugeren oplever at sidde fast i en ond lånespiral, hvor vedkommende optager stadig flere lån for at kunne betale for de allerede optagede lån. En bruger fra Frelsens Hær fortæller om, hvorfor han opsøgte gældsrådgivningen:

“Fordi jeg var forgældet op over begge skorstene. Det skyldtes især forbrugslån. Den var helt hen i vejret. Jeg blev nødt til at låne mere for at kunne betale af på de første lån, jeg havde optaget, så det blev en ond lånespiral” (Bruger fra Frelsens Hær).

I andre tilfælde medfører den ustabile økonomiske situation, at brugeren undgår at forholde sig aktivt til problemerne, enten fordi det kan virke uoverskueligt at finde en løsning, eller fordi vedkommende oplever en utilstrækkelighed i forhold til selv at kunne løse problemerne. Brugere, som kommer, har med andre ord erkendt, at de har et behov for hjælp til at komme videre. En

anden bruger fra Frelsens Hærs gældsrådgivning udtrykker om sin begrundelse for at søge rådgivningen:

”Jeg søgte rådgivning, fordi jeg var i en håbløs situation. Jeg havde en kæmpe gæld. Jeg har været igennem en depression, har haft et misbrug og har taget dumme lån, som har hobet sig op. Tingene hobede sig bare op, der var ingen, der kiggede på det, der var ingen løsning” (Bruger fra Frelsens Hær).

## 8.2 Rådgivningen åbner for øget kapacitet til at håndtere egne problemer

Det forløb, som brugerne gennemgår i gældsrådgivningerne, varierer alt efter brugernes konkrete situation og behov. Som skitseret tidligere i rapporten handler rådgivningen ofte om, at man i første omgang får skabt et overblik over økonomien, som i sig selv er medvirkende til at skabe klarhed og dermed også øget ro for brugerne.

Blandt de brugere, som Rambøll har interviewet er der flest, som har modtaget rådgivning 4-5 gange, hvilket indikerer, at det ikke er helt ’lette’ sager. Nogle har fået rådgivning færre gange og enkelte flere gange.

De brugere, som kun har modtaget gældsrådgivning få gange, er ofte forholdsvis ressourcestærke borgere. Her har rådgivningen handlet om at få synliggjort, hvilke handlemuligheder og rettigheder vedkommende har, eller det handler måske om at blive bekræftet i, at man har gjort ’det rigtige’ indtil videre. Dette er eksempelvis tilfældet for denne bruger:

”Den første gang fik jeg bekræftet, at alt hvad jeg havde gjort, var rigtigt, at jeg havde kontakten kreditorerne. Og det var rart at få bekræftet. Jeg fik derudover rådgivning til den gæld, der er fra huset, og at jeg skal lade den være, til huset er solgt” (Bruger fra Forbrugerrådet).

For de, som har et længere rådgivningsforløb, gælder det ofte, at der er tale om ”tunge” sager, hvor brugeren ud over den ustabile økonomiske situation tit er belastet af sociale problematikker som fx en sindslidelse, fængselsdom, hjemløshed etc.

Der er nogle basale aktiviteter i brugernes forløb, som er gennemgående på tværs af de forskellige gældsrådgivninger. To brugere fra henholdsvis Settlementet og Den Sociale Retshjælps Gældsafdeling fortæller i det følgende om, hvordan deres rådgivningsforløb foregik. Disse afspejler ligeledes et typisk forløb for mange af de interviewede brugere:

”Første gang kom jeg ind og præsenterede mig, fortalte om min livshistorie. (...) Jeg fik hjælp til at lave aftaler med kreditorer og hjælp til at prioritere, så jeg kunne få lidt fred. De (rådgiverne) hjalp mig til at få et overblik over mine kreditorer, de hjalp med at vise, hvad man selv kunne gøre gennem forskellige hjemmesider på nettet, hvormed det blev indskrænket, hvad der måtte være af gældsposter. Hermed blev det afmystificeret” (Bruger fra Settlementet)

”Jeg skulle komme med alt, hvad der var, der var én, som lavede et totalt overblik over mine papirer, jeg fik lavet budgetter, fik fortalt, hvilke procedurer der var gældende, og hvilke rettigheder jeg havde, så jeg vidste, hvad jeg havde at forholde mig til” (Bruger fra DSRG).

Der er flere af brugerne, der lægger vægt på, at der i gældsrådgivningsforløbet ikke udelukkende har været fokus på økonomien. Flere af brugerne søger en form for moralsk opbakning til at kunne skabe en forandring i deres økonomiske situation og oplever, at de modtager denne støtte hos

rådgivningen. Brugerne oplever dét at have mulighed for at åbne op og få talt om deres økonomi som berigende. Tre brugere fortæller således:

" (...) De tilbød mig også noget samtalerapi, som både handlede om økonomi, men også andet" (Bruger fra Frelsens Hær).

"Det var lige det, jeg havde brug for – at snakke med nogen om min økonomi. Jeg gik og skammede mig over for alle mennesker. Det er godt med et rygstød, man tør ikke gøre noget ved det alene" (Bruger fra Settlementet)

"Jeg har fået så meget ud af det, både at få lettet sit hjerte ved at have nogle at snakke med. Det har både været menneskeligt og økonomisk. (...) Jeg har fået en masse menneskeligt og juridisk ud af rådgivningen" (Bruger fra Frelsens Hær).

For brugerne understreges med andre ord betydningen af at have et sted, hvor de uforpligtende kan komme og tale med andre om deres økonomiske situation. Brugerne understreger næsten alle over en kam, at rådgivningen er medvirkende til, at de kan åbne op, og at rådgivningen betyder, at de kan begynde at arbejde med forskellige former for problemer, dels de økonomiske, men også på andre livsdomæner.

### 8.3 Brugernes udbytte

I interviewene med brugerne er brugerne blevet spurgt om, hvad de har fået ud af rådgivningen. De konkrete svar varierer naturligvis og for nogle har også andre hændelser i deres liv medvirket til at skabe forandringer i deres liv, men det er alligevel muligt på tværs af brugernes svar at fremhæve nogle gennemgående træk, som brugerne fremhæver som et resultat af rådgivningen.

#### *Usikkerhed om konkrete økonomiske forbedringer*

Interviewene giver en række eksempler på, at nogle brugere i forbindelse med gældsrådgivningen har oplevet nogle ændringer i deres situation, som har medvirket til at forbedre deres generelle økonomiske situation.

Dette er helt givet resultatet for nogle brugere, men det skal understreges, at Rambøll ikke med udgangspunkt i datagrundlaget for undersøgelsen er i stand til at vurdere, om brugernes økonomiske situation er afgørende ændret som følge af rådgivningen. Evalueringen kan således ikke give svar på, hvor mange brugere der indgår i et afbetalingsforløb, hvor mange der har fået et højere rådighedsbeløb, eller hvor mange der har undgået udsættelse fra egen bolig, da der ikke findes data herfor.

Fra rådgivere og brugere er billedet dog, at den økonomiske situation ikke grundlæggende ændres for mange. Dette skyldes ifølge rådgiverne, at mange brugere er meget forgældede, samtidig med at de har en meget lav indtægt. De reelle rådighedsbeløb kan med andre ord for nogle brugere være så lavt, at det gør handlemulighederne begrænsede. Der tales i denne situation i rådgivningerne meget om, at man i denne situation bliver nødt til at lære at leve med gælden som vilkår og prioritere kreditorerne.

Det er en vigtig pointe, at man i de frivillige gældsrådgivninger ikke har mulighed for eller kompetence til at ændre afgørende ved brugernes grundlæggende livssituation, og at der i nogle tilfælde er brug for mere fundamentale forandringer eller måske hjælp fra kommunal side for, at brugerne kan få ændret på deres situation. Det, som rådgivningerne kan medvirke til, er som en uvildig instans at give brugeren overblik over økonomien og dermed også anskueliggøre, hvilke eventuelle valg og handlemuligheder brugeren har.

#### *Øget overblik*

Brugerne oplever først og fremmest at have fået mere styr på deres økonomi, fordi de har formået at få et bedre overblik over deres økonomiske situation. Dette skyldes, at der er blevet lagt et budget for dem, der er blevet skabt et overblik over gældsposter og størrelsen på disse. I nog-

le tilfælde er relevante kreditorer endvidere blevet kontaktet, såfremt det har været aktuelt. Med hjælp fra rådgivningen er der kort sagt blevet lagt en plan for, hvordan brugerne skal håndtere deres økonomiske situation.

En bruger fra KFUM's gældsrådgivning fortæller om, hvad rådgivningsforløbet har betydet for hans situation:

”Der bliver ikke stiftet mere gæld, og mit banklån er snart betalt ud. Der er blevet mere økonomisk overskud. Jeg har ikke fået flere penge mellem hænderne, jeg bruger dem bare anderledes” (Bruger fra KFUM).

En anden bruger fra forbrugerrådet fortæller, hvad han fik ud af rådgivningen:

”Mest, at de (rådgiverne) stillede det op og lavede det overskueligt for mig og lavede budget for mig. Og fik lavet henstand. De gjorde altså tre væsentlige ting: overskueliggjorde det, lavede et budget for mig og fik iværksat henstand af min gæld i banken” (Bruger fra forbrugerrådet)

En tredje bruger udtrykker det således:

”Jeg har fået mere struktur på det hele, de har hjulpet mig til at sætte det i system. Det fylder ikke så meget mere, fordi det før var meget uoverskueligt, det er det ikke mere. Det gør, at jeg ikke har så mange negative tanker. Der er overskud til andre ting” (Bruger fra KFUM).

Brugerne peger altså på, at gældsrådgivningen har bidraget til, at de har fået mere overblik over deres økonomiske situation, fordi de i rådgivningen er blevet hjulpet til at kunne overskue situationen. Den øgede overskuelighed har for nogle brugere også betydet, at det er blevet lettere at se og forstå, hvordan de kan agere for at håndtere gælden. Dette er videre med til at øge brugerne generelle tro på situationen og bidrager samtidig til øget overskud til andre ting.

#### *Øget ro*

De interviewede brugere fremhæver næsten samstemmende, at det har betydet meget for dem, at rådgivningen har bidraget til at skabe ro og afklaring – både i forhold til deres økonomiske situation, men også mere generelt. Dette fremhæves som centralt både hos de brugere, som har oplevet en forbedring i deres økonomiske situation, men også hos dem, som ikke har oplevet en økonomisk ændring.

En bruger fra Settlementet udtrykker det således:

”Situationen er jo den samme som nu, jeg skylder stadig over 1 mio., men der er nogen, som arbejder på sagen. Jeg har fået ro, fordi jeg ved, at der er nogen, som har styr på det. Før kunne jeg ikke se nogen udvej, nu er der ligesom lys forude” (Bruger Settlementet)

En anden bruger fra DSRG giver ligeledes udtryk for den ro, rådgivningsforløbet har medført:

”Dét, der har haft mest betydning, er, at det ikke vælter ind med rudekuverter længere, så det er nok mest psykisk. Jeg ved også, hvilke rettigheder jeg har, det giver en sikkerhed og mere ro på” (Bruger fra DSRG)

En tredje bruger fra KFUM's gældsrådgivning fortæller, at det er vigtig, at der er lagt en plan for det videre forløb:

”Rådgivningen har også haft andre positive virkninger. Vi (brugeren og ægtefællen) var ved at gå fra hinanden, det er vi ikke mere på grund af, at vi nu har en plan for, hvad vi gør. Hvis man har en plan, har man noget at forholde sig til” (Bruger fra KFUM).

Uvisheden, der er forbundet med ikke at have et overblik eller styr på ens økonomi, oplever mange af brugerne som noget af det værste ved deres situation. Når der med gældsrådgivningen bliver taget hånd om situationen således, at brugeren ikke står alene med problemet, medfører det øget ro og en mere positiv indstilling til, at tingene godt kan ordne sig på længere sigt. På denne måde peger interviewene med brugerne på, at gældsrådgivningen bidrager til at mindske den psykiske belastning for brugerne, fordi der kommer mere styr på situationen, også selvom gælden eller den økonomiske situation ikke ændres på nogen afgørende måde.

”Jeg har fået en tro på, at jeg kan komme godt ud på den anden side. Rådgivningen har både været konkret, men har også været en moralsk/psykologisk støtte, så jeg tror på, at jeg kan klare det” (Bruger fra Settlementet)

”Situationen har ikke ændret sig overhovedet, men de har taget byrden af mine skuldre og givet mig et overblik. Fortalt mig, at jeg kunne søge om gældsanering. Der er kommet et håb” (Bruger fra Forbrugerrådet).

#### *Øget psykisk overskud*

Flere af brugerne fremhæver, at der har været negative psykiske følgevirkninger ved at skyldte mange penge væk og ikke have et overblik over ens økonomiske situation. Disse negative følgevirkninger er kommet til udtryk ved nedtrykthed og afmagt over en uoverskuelig og kaotisk økonomi. Flere af brugerne har bl.a. nævnt, at de førhen har følt stort ubehag, hver gang posten kom ind af døren i frygt for, at det skulle være endnu en regning. Brugernes økonomiske situation har medført en generel usikkerhed, som flere mener, har været altoverskyggende i deres hverdag. Mange af brugerne fortæller, at de med rådgivningsforløbet har oplevet en følelse af, at en tung byrde er blevet taget af deres skuldre, hvilket har gjort en meget stor forskel i forhold til deres generelle velbefindende i hverdagen.

”De har virkelig fået nogle store knuder nede i maven løsnet op. Jeg gik og havde det psykisk dårligt over, at jeg hele tiden fik breve fra banken og ikke havde særlig mange penge. De (rådgiverne) har begyndt at tage hul på det, der er en ende på det. Jeg har fået det bedre psykisk” (Bruger fra Forbrugerrådet)

”En bruger fra Forbrugerrådet fortæller om, hvad rådgivningen har betydet for ham: ” At der er en løsning nu. At være gået fra en håbløs situation til afklaring – fra alt til intet. Det økonomiske er selvfølgelig det vigtigste, men det har nogle følgevirkninger, når man har dårlig økonomi. Det hjælper bare at tale med nogen om det, der er en positiv psykologisk virkning ved rådgivningen” (Bruger fra Forbrugerrådet)

”Ja, det har haft andre positive virkninger – især på det psykiske. Jeg kunne næsten ikke klare det før, jeg røg hele tiden i fogedretten. Jeg har fået en afklaring nu. Det ændrer virkelig ens situation oven i hovedet. Man kunne ikke rigtig gøre noget før, det er en kæmpe ændring, det har hjulpet meget psykisk. Jeg har altid kunne ringe til dem, hvis der var noget” (Bruger Settlementet).

Vurderingen af, at en uoverskuelig økonomisk situation kan være meget psykisk belastende, deles af flere af projektlederne i gældsrådgivningerne. Særligt i de organisationer, som arbejder med meget udsatte borgere, fremhæves det, hvordan gælden og rod i økonomien kan udgøre væsentlige hindringer for, at brugerne kommer videre og tager fat om problemer i deres situation. Hvis der bliver taget hånd om gælden, skabt overblik, og brugeren får mere ro i hverdagen, kan det åbne op for, at der bliver taget fat i andre problemer, som brugeren ikke har haft overskud til at konfrontere før.

#### *Målbare udbytter af rådgivningen*

To projekter, KFUM og Forbrugerrådet, har gennem dokumentation forsøgt at belyse brugernes udbytte af rådgivningen. For begge projekter gælder det dog, at en meget lille andel af det samlede antal brugere har besvaret det spørgeskema, som er udgangspunkt for brugerevalueringen. Derfor bør resultaterne tages med det forbehold, at datagrundlaget ikke er repræsentativt for målgruppen<sup>15</sup>.

Grundlæggende viser begge projekters dokumentation, at der opnås gode resultater for brugerne af rådgivningen. 80 pct. af Forbrugerrådets brugere angiver, at rådgivningen har ændret deres liv i en positiv retning i forhold til at give dem mere motivation til at tage styringen med deres økonomi, se lysere på fremtiden og få overblik over deres økonomiske situation. 43 pct. har fået mere overskud til at søge arbejde eller til at håndtere deres nuværende arbejde. Endvidere angiver over halvdelen, at de har fået lettere ved at få deres økonomi til at hænge sammen, og 70 pct. har fået en plan for, hvordan de får deres gæld afviklet. Ligeledes har over 80 pct. fået klarhed over deres muligheder for at komme videre. Det er lykkedes en tredjedel at udskyde afbetalingen på en del af deres gæld. Omvendt lykkedes det ikke for mange brugere at betale mere af på gælden som en konsekvens af rådgivningen, ligesom få angiver at have fået eftergivet gæld.

KFUM's brugere har på en liste med forskellige svarmuligheder kunnet sætte kryds ved de primære udbytter, som de synes, at gældsrådgivningen har haft for dem. For brugerne gælder det for 25 pct., at de har lært at lægge budget. 64 pct. af brugerne siger, at rådgivningen har givet dem større overblik over deres økonomi, mens 22 pct. siger, at de gennem rådgivningen har fået større kompetencer til at styre og planlægge deres økonomi. 15 pct. har gennem rådgivningen fået idéer til bedre udnyttelse af rådighedsbeløbet, 25 pct. har lavet aftale om gæld, 21 pct. blev henvist til retshjælp eller anden hjælp herunder til gældssanering hos skifteretten, og endelig har 26 pct. enten selv som følge af rådgivningen eller gennem rådgivningen kontaktet kreditorer for at indgå aftaler.

<sup>15</sup> Forbrugerrådets brugerevaluering baserer sig på 141 svar. KFUMs brugerundersøgelse baserer sig på 72 svar.

#### 8.4 Brugernes tilfredshed med rådgivningen

Det billede, der overordnet tegner sig på baggrund af de gennemførte interviews med brugerne, er, at stort set alle brugere har haft en rigtig positiv oplevelse med den frivillige gældsrådgivning. Stort set alle brugerne fortæller, at de har oplevet rådgivningen som meget professionel og kompetent, samt at rådgivningen har svaret til deres behov.

Rådgivningerne har fået mange rosende ord, og stort set ingen af de interviewede brugere har i interviewene haft noget negativt at berette. Her fortæller tre brugere omkring, hvad de synes om rådgivningen:

”Det har været min redning. Det har betydet alt, ellers havde jeg ikke vist, hvad jeg skulle gøre” (Bruger fra Forbrugerrådet)

”Jeg var utrolig godt tilfreds med rådgivningen. Den var fantastisk og er guld værd. Det var en super rådgivning, og det var seriøst. Jeg fik en rådgivning, der tog udgangspunkt i mit problem, og de var der for at hjælpe” (Bruger fra Forbrugerrådet)

”Den (rådgivningen) har været meget professionel, det er folk, som ved, hvad de taler om. Det virker, som om de har den nødvendige erfaring og viden. (...) Og det har været vigtig med den venlige stemning og forståelse” (Bruger fra DSRG).

En af begrundelserne for tilfredsheden med rådgivningen har dels været, at man har fået nogle konkrete redskaber og fået skabt det nødvendige overblik og i nogle tilfælde konkret hjælp til at håndtere kreditorer mv. En anden gennemgående begrundelse er, at relationen mellem gældsrådgivere og brugere betegnes som noget særligt.

De interviewede brugere har gennemgående haft en rigtig god relation til rådgiverne, som det allerede er blevet belyst i afsnittet om de frivillige. Brugere fortæller, at dette skyldes, at de mødes af en god og venlig atmosfære. Flere af brugerne har ligeledes fremhævet, at det har været positivt, at de har oplevet at blive mødt fordomsfrit og på en ligeværdig måde. Enkelte brugere beretter om, at der i dele af et rådgivningsforløb måske har været mindre kontinuitet pga. udskiftning blandt de frivillige.

For mange af brugerne er der en skam forbundet med deres kaotiske økonomiske situation. Nogle af de interviewede brugere har fortalt, at det har været grænseoverskridende at henvende sig til gældsrådgivningen og fortælle åbent om deres økonomi. Her har det været afgørende for dem, at de er blevet mødt fordomsfrit og med forståelse for deres situation. Flere af de interviewede brugere fortæller, at de havde frygtet at blive mødt af en moraliserende rådgiver, der stod med en løftet pegefinger.

En bruger fra Settlementet fortæller om sin oplevelse med gældsrådgivningen:

"Jeg er blevet mødt uden fordomme. Der har fra starten af været en tryk og god atmosfære, idet de møder folk i øjenhøjde. Det er noget andet end at sidde i jobcenteret eller på kommunen, der er et mere ligeværdigt forhold mellem rådgiver og mig. De har været gode til at holde tingene nede på jorden og tage det i mit tempo. De stiller ikke alt for store krav til mig. De har været gode til at finde balancen mellem at stille krav uden at stille for store krav" (Bruger fra Settlementet)

"Relationen mellem rådgiverne og jeg selv har været skøn og dejlig og venlig. Der bliver ikke set ned på én" (Bruger fra Forbrugerrådet)

En bruger fra KFUM's gældsrådgivning svarer følgende, da han blive spurgt om det har en betydning, at rådgivningen er frivillig:

"Jeg tror det har en betydning. De (rådgiverne) er der for at hjælpe, og det kan man mærke. Man føler ikke, at man er til belastning" (Bruger fra KFUM).

Det er desuden værd at bemærke, at rådgivningen er drevet af frivillige organisationer, og at rådgivningen er uvildig. Brugerne udtrykker, at det er nemmere at have tillid til rådgiverne, da disse ikke har nogen interesser, de skal varetage, som fx en bank eller en kommune. Brugerne har tillid til, at rådgiverne vil dem det bedste.



## 9. METODE

### 9.1 Evalueringsdesign

Formålet med evalueringen er at undersøge om – og i hvilket omfang – rådgivningen hjælper ud-satte borgere med at forbedre deres økonomiske situation, hvoraf gæld ofte er en central pro-blematik. Evalueringen skal samtidig bidrage med et fyldestgørende billede af brugerne af ord-ningen, beskrive de gennemførte aktiviteter og belyse, hvorledes disse bidrager til at opfylde pro-jekternes målsætninger. Evalueringen beskriver ligeledes ordningens nuværende organisering og forholder sig til erfaringerne med denne organisering.

Evalueringsdesignet er tilrettelagt med det formål at besvare de tre primære evalueringskriterier, der er:

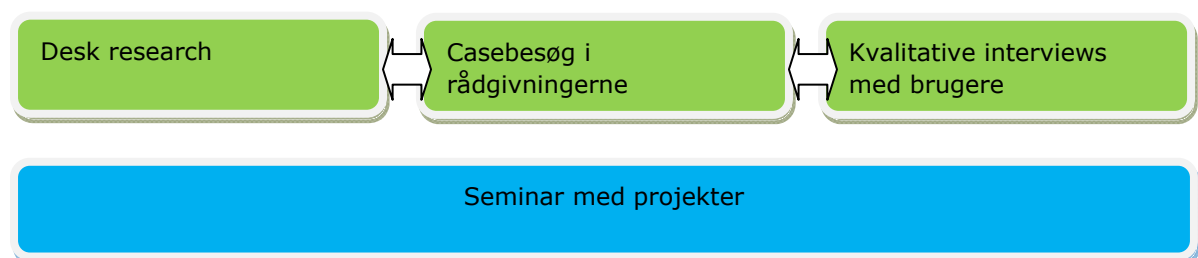
- Målopfyldeelse
- Relevans
- Hensigtsmæssighed

Målopfyldeelse retter sig mod at kortlægge og dokumentere udbyttet af puljen med fokus på, hvil-ke resultater de igangsatte projekter har medvirket til. Ud fra evalueringskriteriet målopfyldeelse vil evalueringen således vurdere, hvilket udbytte brugerne har haft af gældsrådgivningen. Målopfyldeelse er ligeledes relevant i forhold til, hvorvidt målsætningen om brug af frivillige til rådgiv-ningen er opfyldt.

I forhold til kriteriet relevans skal dette aspekt primært belyse, om der er et behov for indsatsen blandt målgruppen. I denne afdækning vil et centralt spørgsmål være en afdækning af puljens målgruppe samt brugernes motivation for at søge rådgivning.

Analysen af hensigtsmæssighed tager udgangspunkt i en vurdering af ordningens konkrete ind-retning og lokale udmøntning og sigter på at inddrage aktørernes vurderinger af, om ordningens indretning, organisering og administration er hensigtsmæssig i forhold til at understøtte bruger-nes behov.

Ovenstående evalueringskriterier belyses gennem en række dataindsamlingsaktiviteter, der over-rodnet deler sig i de tre nedenstående faser, samt efterfølgende seminar:



#### *Desk research*

Desk researchen går ud på en gennemgang af projekternes eget materiale og dokumentation med henblik på at kortlægge den eksisterende viden. Desk researchen var endvidere pejlemærke for den videre dataindsamling, idet den var indikator for, hvor de største vidensbehov fandtes. I denne fase gennemførtes ligeledes interviews med projektledere for at skabe et indledende over-blik over og kendskab til de enkelte projekter.

Et centralt formål med evalueringen var at afdække målgruppen for puljen, hvilket er gjort med projekternes egen dokumentation som kilde. Dog er Frelsens Hær blevet bedt om at lave en stik-prøve med sagsgennemgang af ca. en tredjedel af deres sager, da projektet ikke havde et eksis-terende register, hvorfra data kunne trækkes. Med hensyn til Den Sociale Retshjælp har projek-tet ligeledes ikke udarbejdet egen dokumentation. Da projektet har et stort antal brugere (mere

end 1.500 forløb), var det dog ikke ressource- eller tidsmæssigt muligt med en sags gennemgang.

I udgangspunktet var det meningen, at målgruppens sammensætning samt deres udbytte af gældsrådgivningen skulle dokumenteres på baggrund af en (kvantitativ) survey med brugere. Imidlertid viste det sig i dialogen med projekterne, at der var en række både praktiske og etiske hensyn, der tilsammen gjorde, at den valgte model med udvidet desk research blev foretrukket.

En mindre del af desk researchen bestod i at kortlægge eksisterende tilbud af lignende karakter til målgruppen samt at finde dokumentation for målgruppens behov for gældsrådgivning.

#### *Casebesøg*

I anden fase af evalueringen, der består i casebesøg i de enkelte projekter, er der gennemført kvalitative interviews med projektledere, medarbejdere og rådgivere. Interviewene med projektledere har taget udgangspunkt i projektets formål, organisering og ledelse. Relevante medarbejdere fra projekterne har ligeledes deltaget i disse interview. I interviewene med rådgivere, der i udgangspunktet er gennemført som gruppeinterviews, er der fokuseres på formålet med rådgivningen, rådgivernes forståelse af målgruppens problematikker og brugernes udbytte af rådgivningen. Ligeledes bruges interviewene til at tegne et billede af rådgiverne, herunder deres kompetencer og motivation for at yde rådgivning. Interviewene med KFUM's projektleder og rådgivere er gennemført telefonisk, da projektlederen er placeret på KFUM's kontor i Middelfart, mens rådgiverne er spredt på de forskellige sociale caféer. Der er interviewet 2-4 rådgivere pr. projekt.

#### *Kvalitative interviews med brugere*

Tredje fase af evalueringen består af kvalitative interviews med brugerne. Interviewene havde fokus på brugernes motivation for at søge rådgivning, deres erfaring med rådgivningen og deres oplevede udbytte af rådgivningen. Hvert projekt blev bedt om at udvælge 6-8 brugere (afhængigt af projektets størrelse), der skulle indvillige i at interviewes telefonisk af Rambøll. For at sikre at brugerne var indstillet på at medvirke i interviewene, blev de hver især kontaktet af projektet forud for interviewet. Der er i alt gennemført 28 telefoniske interviews samt to interviews via e-mail, hvor brugerne ikke ønskede at blive ringet op.

#### *Seminar med projekter*

I august, efter afslutningen på dataindsamlingen, afholdtes et seminar med deltagelse fra de fem projekter samt Socialministeriet. Formålet med seminaret var at præsentere evalueringens resultater for projekterne og herved skabe grundlag for en fælles dialog om puljens målopfyldelse, relevans og hensigtsmæssighed. På seminaret blev de foreløbige erfaringer med gældsrådgivningerne diskuteret med det formål at kvalificere evalueringens erfaringsopsamling og anbefalinger samt give projekterne input og sparring til den videre udvikling af indsatserne.